This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

3 2044 103 185 666

.70

FRANCE

Pov. 10

1
1855

TRAITÉ

THÉORIQUE ET PRATIQUE

DE

DROIT PUBLIC

ET ADMINISTRATIF

V

SEC
EST
Olivart.
NÚM. OBRAS 3176
VOL 6209

IMPRIMERIE
CONTANT-LAGUERRE

BAR-LE-DUC

TRAITÉ

THÉORIQUE ET PRATIQUE

DE

DROIT PUBLIC

ET ADMINISTRATIF

CONTENANT

L'EXAMEN DE LA DOCTRINE ET DE LA JURISPRUDENCE
LA COMPARAISON DE NOTRE LÉGISLATION AVEC LES PRINCIPALES LOIS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES
DE L'ANGLETERRE, DES ÉTATS-UNIS, DE LA BELGIQUE, DE LA HOLLANDE,
DES PRINCIPAUX ÉTATS DE L'ALLEMAGNE ET DE L'ESPAGNE;
LA COMPARAISON DE NOS INSTITUTIONS ACTUELLES AVEC CELLES DE LA FRANCE
AVANT 1789

PAR A. BATBIE

Professeur à la Faculté de Droit de Paris, Avocat à la Cour d'Appel, Sénateur,
Ancien Ministre de l'Instruction publique et des Cultes

DEUXIÈME ÉDITION

REMANIÉE ET MISE AU COURANT DE LA LÉGISLATION ET DE LA JURISPRUDENCE

TOME CINQUIÈME

PARIS
L. LAROSE ET FORCEL
Libraires-Editeurs
22, RUE SOUFFLOT, 22

1885

BAT

For T
B 3283
Ed. 2

DROIT PUBLIC ET ADMINISTRATIF.

DROIT ADMINISTRATIF.

CHAPITRE TRENTE-QUATRIÈME.

PERSONNES MORALES.

Sommaire.

1. Diverses espèces de personnes morales.
2. Énumération des personnes morales.
3. L'État. — Comment il acquiert. — Biens vacants et sans maître. — *Res nullius*.
4. Choses perdues.
5. Suite.
6. Épaves de mer.
7. Acquisitions domaniales par les moyens de droit commun.
8. Dons et legs.
9. Acquisitions à titre onéreux.
10. Suite.
11. Administration des biens domaniaux. — Baux à ferme.
12. Rapports entre l'État et le preneur.
13. Formes du bail. — Le procès-verbal d'adjudication emporte-t-il hypothèque?
14. Bail consenti de gré à gré.
15. Durée des baux.
16. Inaliénabilité du domaine de l'État. — Historique de ce principe.
17. Législation actuelle.
18. Aliénation du domaine privé.
19. L'aliénation peut-elle être faite aux enchères sans l'autorisation donnée par une loi spéciale?
20. Préparation d'une loi nouvelle. — Vote du Corps législatif du 27 avril 1864.
21. Loi des 14 mai-1er juin 1864.
22. L'exception relative aux propriétés qui valent plus d'un million doit être appliquée d'après la valeur estimative et non d'après le résultat de l'adjudication.

23. Vente partielle.
24. Vente des forêts. — Grandes masses de bois. — Prescriptibilité.
25. Prescriptibilité des forêts (Suite).
26. Suite.
27. Suite.
28. Suite.
29. Suite.
30. Exceptions à la loi des 14 mai-1er juin 1864.
31. Formes de la vente des biens domaniaux.
32. Résolution pour non-paiement du prix. — Loi du 11 juin 1817.
33. De la vente au rabais.
34. De la vente par soumissions cachetées.
35. Échange des biens domaniaux.
36. Vente des meubles domaniaux.
37. Mobilier de la guerre.
38. Mobilier de la marine.
39. Mobilier des administrations publiques.
40. Achat de meubles. — Marchés de fournitures.
41. Droit comparé. — Angleterre.
42. — Belgique.
43. — Prusse.
44. — Espagne.

1. Les personnes morales n'ont d'existence que par la volonté du législateur, et aux conditions qu'il détermine; elles sont créées soit directement par la loi, soit par l'administration procédant en vertu d'une délégation législative. L'effet produit par cette reconnaissance administrative ou légale est de donner à la personne morale la capacité de contracter, d'acquérir, d'aliéner et d'ester en justice par ses représentants. L'intérêt attaché à cette fiction de la loi est donc considérable. Par exemple, une congrégation religieuse, si elle est légalement reconnue, peut avoir un patrimoine propre et séparé des biens appartenant aux membres dont elle se compose. A défaut d'autorisation régulière, chaque associé aurait dans les biens communs une part qui ferait partie de son patrimoine et que, par conséquent, ses créanciers pourraient saisir. Souvent, dans la pratique, on a pris le parti de mettre sur la tête d'un membre de la communauté la propriété de tous les biens; mais cet usage a souvent donné lieu à des difficultés avec les héritiers de ce représentant, et plus d'un procès en pétition d'hérédité a montré quel avantage il y avait pour la congrégation à être reconnue comme personne morale.

La division des personnes morales est tripartite; on distingue :

1° Les établissements publics;

2° Les établissements d'utilité publique;

3° Les sociétés anonymes de commerce et d'industrie.

L'*établissement public* se rattache, d'une manière plus ou moins étroite, à l'administration générale, départementale ou communale; il est créé pour assurer ou faciliter un service public, service auquel il faut pourvoir par des institutions administratives générales ou spéciales. L'*établissement d'utilité publique* n'a pas un service public pour objet; il naît de l'initiative privée et s'administre lui-même, sous le contrôle et la surveillance de l'administration. Les hospices et les bureaux de bienfaisance, par exemple, sont des établissements publics, tandis que les sociétés de secours mutuels, la société pour l'histoire de France, l'association générale des médecins, appartiennent à la catégorie des établissements d'utilité publique[1].

Malgré la différence qui les sépare, les établissements publics et les établissements d'utilité publique se ressemblent par le caractère, qui leur est commun, de l'intérêt général. Au contraire, les sociétés de commerce et d'industrie sont formées en vue d'un intérêt privé et, même quand elles se constituent avec l'autorisation administrative (*Compagnies d'assurances*, art. 37, C. comm.), elles ne sont au fond que des entreprises particulières; car l'autorisation administrative n'est exigée par la loi que pour prévenir les fraudes et empêcher, dans la mesure de ce qui est possible, les affaires véreuses de nuire aux hommes trop prompts à donner leur confiance. Cette troisième catégorie

[1] Loi du 15 juillet 1850, art. 1er. Cette disposition qualifie *établissements d'utilité publique* les sociétés de secours mutuels reconnues par décret. — V. Décret du 26 février 1862, relatif à *l'association générale des médecins*. M. Aucoc fait observer avec raison que ces mots n'ont pas toujours été employés correctement dans la rédaction des lois. Ainsi, dans l'article 910 du Code civil, les mots « établissements d'utilité publique » servent à désigner des établissements publics et dans la loi du 20 février 1849, sur la taxe des biens de main-morte, on désigne sous le nom d'établissements publics des personnes morales qui ne sont que des établissements d'utilité publique (*Conférences*, t. I, p. 310).

de personnes morales ne nous appartient donc pas et, sur ce point, nous renverrons le lecteur aux traités de droit commercial. Les sociétés de cette nature n'ont d'ailleurs pas le caractère de perpétuité qu'offrent les établissements publics; elles sont sujettes à diverses causes de dissolution par le fait des associés, et la loi limite la durée que peut lui donner la volonté des parties. L'établissement public ou l'établissement d'utilité publique durent indéfiniment et survivent à tous les membres qui ont pu en faire partie à l'origine, jusqu'au moment où il plaît à la puissance publique qui l'a créé ou autorisé, de lui retirer, en le supprimant, l'existence civile qu'elle lui avait donnée.

3. En général, la personne morale est un être collectif qui comprend plusieurs membres. A cette catégorie appartiennent :

L'État,
Le département,
La commune,
Les paroisses et fabriques,
Les chapitres,
Les hospices,
Les bureaux de bienfaisance,
Les congrégations religieuses,
Les consistoires protestants,
Les consistoires israélites,
Les sociétés de secours mutuels.

Il y a aussi des personnes morales qui sont attachées à des fonctions, et que représentent les titulaires successifs de ces charges ou dignités. Ainsi,

Les cures,
Les succursales,
Les menses épiscopales,

sont des personnes morales que représentent les curés, les succursalistes et les évêques ou archevêques, au fur et à mesure qu'ils se succèdent dans leurs fonctions.

Nous traiterons successivement des personnes morales, que nous venons d'énumérer, en recherchant quelle est leur capacité pour les actes d'acquisition, d'administration et d'aliénation.

§ 1er. — L'État.

3. L'État acquiert par des moyens qui lui sont propres et aussi, mais avec certaines formes spéciales, par les moyens de droit commun.

Une disposition particulière à l'État le déclare propriétaire de tous les *biens vacants et sans maître* (art. 539 et 713 C. civ.). Dans cette catégorie rentrent les biens appropriés auxquels le maître a renoncé, *res derelictæ*. Ils n'appartiennent à l'inventeur que si l'État lui-même en fait l'abandon. Ainsi les choses que le chiffonnier cherche à la pointe de son croc, appartiennent à l'État, et le chiffonnier ne les acquiert que parce que l'État lui-même y renonce. Quant aux objets qui, par leur destination naturelle, sont en liberté, tels que le gibier, ils ne sont pas régis par l'article 713 mais par l'article 714 qui s'occupe des choses qui *n'appartiennent à personne*. Les objets dont parle l'article 714 C. civ., n'appartiennent à personne, et le premier occupant en est le maître. Ceux dont parle l'article 713 ne sont pas naturellement *res nullius* et, s'ils n'ont pas de maître, la loi les attribue à l'État[1].

4. Les choses perdues ne sont régies ni par l'article 713 ni par l'article 714; car elles ont un maître, et quoique ce maître ne soit pas connu, on présume qu'il existe. Aussi l'article 717, 2e alinéa du C. civ., nous dit-il qu'elles sont régies par des lois spéciales.

[1] La situation des congrégations non autorisées a fait naître une intéressante question pour l'application de l'art. 713. La donation par personne interposée à une congrégation non autorisée étant nulle, le donateur ou ses héritiers ont le droit de renvendiquer l'objet donné; mais la jurisprudence ayant décidé qu'après trente ans l'action en revendication est éteinte, il en résulte que ce délai passé le bien donné n'appartient ni au donateur qui a laissé éteindre son action, ni au donataire qui ne peut pas acquérir. Des jurisconsultes hardis ont tiré la conclusion que ces biens n'appartiennent à personne et que l'État peut les réclamer en vertu de l'art. 713. Cette thèse a été mise en avant à l'occasion d'une espèce où les parties avaient plaidé

1° D'après la loi du 31 janvier 1833, les *sommes* versées aux caisses des agents des postes, pour être remises à destination, sont acquises à l'État, si elles ne sont pas réclamées dans les huit années à partir de leur versement. L'article 17 de la loi des finances du 5 mai 1855 contient une disposition semblable pour les *valeurs cotées et toutes autres valeurs* quelconques déposées ou trouvées dans les bureaux de poste.

2° Aux termes d'un décret du 13 août 1810, les ballots, caisses et paquets confiés aux entrepreneurs de transport doivent, s'ils ne sont pas réclamés dans les six mois, être remis aux préposés de l'enregistrement qui les font vendre aux enchères annoncées, un mois à l'avance, par une note insérée dans les journaux. La disposition de l'article 5 ordonne que les sommes provenant de la vente seront portées sur un état séparé, et restituées à l'ayant-droit qui les réclamera dans les deux ans. Passé ce délai, les sommes sont acquises à l'État.

3° L'ordonnance du 22 février 1829 porte que tous les objets mobiliers déposés dans les greffes et geôles à l'occasion des procès civils et criminels, seront vendus par les soins de l'administration des domaines, et que la somme en provenant sera versée à la caisse des dépôts et consignations. Le prix peut être réclamé pendant trente ans (art. 2262 C. civ.). L'ordonnance précitée s'exprimait en termes généraux qui étaient applicables à tous les *objets mobiliers*, sans distinction, mais l'article 4 de l'ordonnance du 9 juin 1831 a excepté de la remise au préposé de l'enregistrement les *pièces et papiers* que le greffier doit garder et, s'il y a réclamation, remettre à l'ayant-droit.

devant tous les degrés de juridiction (C. cass., 5 mai 1879, *Orvize*, D. P. 1880, I, 145, note de M. Beudant). Il est cependant, à notre avis, difficile de considérer comme biens vacants et sans maître des biens dont la propriété était ainsi disputée. Après de tels débats, comment contester le droit de celui qui, étant en possession, avait triomphé de l'action en revendication? Cette question ne serait pas née si on ne s'était pas écarté des principes en matière d'usucapion. Ces principes veulent que l'action en revendication dure tant qu'une autre n'a pas acquis la propriété par l'usucapion. La difficulté est venue de ce qu'on a suivi en matière de prescription acquisitive, des règles qui ne doivent être appliquées qu'à la prescription libératoire.

5. En dehors des cas formellement prévus par les lois spéciales, quel est le droit commun applicable aux choses perdues? Un arrêté du ministre des finances, en date du 3 août 1825, a disposé qu'une montre perdue serait rendue à l'inventeur, après un délai de trois ans, en appuyant cette décision sur les raisons suivantes : « Considérant qu'il importe de laisser à l'inventeur « l'espoir de profiter, un jour, de ce qu'il a trouvé, puisque cet « espoir peut le décider à en faire le dépôt, et que cette mesure, « par la publicité qu'elle occasionne et les frais qu'elle entraîne, « a pour but de mieux assurer les droits du propriétaire; — « Considérant, d'ailleurs, qu'il est de principe *qu'en fait de « meubles possession vaut titre.* » Cet arrêté contient plus d'une erreur. D'abord, il invoque mal à propos la maxime : *en fait de meubles possession vaut titre,* puisque, d'après l'article 2279, 2e alin. C. civ., cette règle ne s'applique pas aux choses perdues et ne profite pas au possesseur de mauvaise foi. Or, celui qui détient une chose, sachant qu'elle est perdue, n'est évidemment pas de bonne foi. Après l'expiration du délai de trois ans, l'inventeur n'est donc pas propriétaire, et la chose perdue peut être réclamée pendant trente ans, lorsqu'elle est encore aux mains de celui qui l'a trouvée. La prescription de trois ans n'a lieu que si la chose se trouve en la possession d'un possesseur de bonne foi. La chose perdue n'est pas *res nullius,* et, par conséquent, celui qui la trouve ne l'acquiert pas; elle n'est pas non plus *res derelicta,* et l'État n'a pas sur elle un droit définitif, comme si c'était un bien vacant et sans maître. Les motifs sont donc mal conçus et en opposition avec le droit civil. Mais le dispositif de l'arrêté ne mérite pas les mêmes critiques. Si l'administration détenait l'objet, cette possession préparerait pour elle l'attribution définitive pour le cas où le maître ne se présenterait pas dans les trente ans. C'est cette éventualité que l'arrêté du 3 août 1825 a fait passer de l'État à l'inventeur. L'administration a gardé l'objet pendant trois ans, afin de conserver l'action en revendication du propriétaire; après ce délai, elle abandonne la détention à l'inventeur, afin d'encourager, par l'espoir d'acquérir la propriété, ceux qui trouvent des choses perdues à en faire le dépôt. On s'est de-

mandé si, par un simple arrêté, le ministre avait pu disposer d'un droit domanial. Mais cette pratique est ancienne, et l'approbation tacite des Chambres, dans les règlements des budgets, ne permet pas de discuter sur la légalité de l'arrêté du 3 août 1825.

D'ailleurs, l'inventeur de la chose perdue n'était pas obligé de déposer l'objet trouvé; il pouvait garder la chose et attendre la réclamation du propriétaire. S'il a fait le dépôt, ce n'est point pour se dessaisir de l'objet, mais plutôt pour faciliter la demande de la personne qui a perdu la chose. L'administration n'a donc rien perdu, car le déposant n'a pas entendu, en faisant le dépôt, renoncer à l'acquisition éventuelle, après trente ans, de l'objet qui ne serait pas réclamé.

6. L'article 717 C. civ. nous dit aussi que les épaves de mer sont régies par des lois particulières. Il y en a deux catégories.

1° Les épaves qui proviennent de naufrage, bris et échouements. Il ne faut pas confondre celles qui sont tirées du fond de la mer ou trouvées sur les flots avec celles que porte sur les grèves le mouvement des eaux. Dans la première catégorie, il est des objets tirés du fond de la mer comme les ancres qui appartiennent pour le tout au pêcheur, sauf le cas où le propriétaire aurait marqué par des signes apparents le lieu où il les a jetées ou perdues. Pour les objets trouvés sur les flots, un tiers du prix est attribué au sauveteur; les deux tiers peuvent, dans l'an et jour, être réclamés par le propriétaire, et, à défaut de réclamation, appartiendraient au fisc, déduction faite des frais de justice. La même règle serait applicable au navire sauvé en mer, et les propriétaires du navire ou de la marchandise n'auraient que leur recours contre les assureurs. Quant aux objets trouvés sur les grèves ou aux navires échoués près du rivage, les sauveteurs n'ont droit qu'aux frais de sauvetage. Le reste appartient au fisc, à défaut de réclamation dans l'an et jour. — Les vêtements trouvés sur les cadavres noyés appartiennent à ceux qui les ont tirés sur la rive. L'argent et les bijoux, s'ils ne sont pas réclamés dans l'an et jour, sont attribués pour un tiers au sauveteur.

2° Les épaves qui viennent du crû de la mer, telles que

l'ambre, le corail, les poissons à lard, les algues, warechs ou goëmons. Ces épaves appartiennent au pêcheur. Il en est de même des algues qui croissent dans la mer; elles sont attribuées à celui qui les détache. Seulement, comme elles sont favorables au frai des poissons, les règlements prescrivent quelques mesures pour empêcher la destruction des abris formés par ces herbes marines. Quant aux algues qui poussent sur les rives, des dispositions en donnent la propriété aux *communes riveraines* et fixent les règles qui seront suivies pour le partage [1].

3° Les épaves fluviales. L'article 16, tit. 31 de l'ordonnance de 1669 attribue à l'État les épaves trouvées sur les eaux dans les rivières navigables. Quoique le texte ne parle que des objets trouvés sur les eaux, il faudrait appliquer la même règle aux choses trouvées sur les grèves du fleuve. Il n'y a aucune raison de distinguer ou plutôt les droits de l'État sont plus évidents pour les épaves arrivées sur la rive, car il n'y a plus lieu à aucun travail de sauvetage lorsque la chose est à découvert sur la grève et l'inventeur ne peut réclamer ni en vertu de ses efforts pour opérer le sauvetage ni en vertu même de la découverte, car l'objet était apparent et exposé au regard de tous [2]. Quant aux épaves des rivières non navigables ni flottables aucune règle spéciale n'a été établie en ce qui les concerne et il n'y a pas de différence entre ces épaves et celles qui seraient trouvées sur une route.

7. L'État acquiert aussi par les moyens du droit commun

[1] La coupe se fait une fois par an, du 1er octobre au 31 mars (V. Ord. de 1681, liv. IV, tit. X. — Décret des 9 janvier 1852 et 4 juillet 1853). Par arrêté du 12 vendémiaire an II, Lecarpentier, représentant du peuple en mission, avait admis les communes situées à l'intérieur à concourir avec les communes riveraines. Cet arrêté fut rapporté par un arrêté consulaire du 18 thermidor an X.

[2] Cour de Toulouse, arr. du 10 février 1877, *Maurel c. Massol;* D. P. II, 175. — Il arrive aussi que les objets, au lieu d'être déposés sur les rivages, sont par suite d'un débordement très étendu jetés sur des propriétés privées. Aussi des bois de construction ont été arrêtés par des futaies appartenant à des propriétaires éloignés du rivage. Les propriétaires des objets perdus peuvent les réclamer pendant trente ans, après quoi ils sont acquis au propriétaire chez lequel ils se sont arrêtés.

(donation, achat, échange), en observant certaines formalités ou conditions qui sont prescrites pour compléter sa capacité.

8. Les dons et legs faits à l'État sont acceptés par le ministre des finances en vertu d'un décret, formalité qui est exigée dans tous les cas, qu'il s'agisse de meubles ou d'immeubles, soit que la famille du donateur réclame soit qu'elle ne réclame pas, que la donation et le legs soient faits purement et simplement ou qu'ils soient grevés de charges et affectations.

9. Les acquisitions à titre onéreux, qui ont des meubles pour objet, sont faites par chaque ministre dans son département, aux enchères publiques avec publicité et concurrence entre les enchérisseurs reconnus capables et, à ce titre, admis à concourir (ordonnance du 4 décembre 1836 rendue en exécution de la loi de finances du 31 janvier 1833, art. 12). Il y a cependant quelques cas où les enchères publiques ne sont pas praticables et, pour ceux-là, l'ordonnance du 4 décembre 1836 a autorisé le traité de gré à gré, soit avec le ministre soit avec son délégué. Lorsque la faculté de traiter a été déléguée, le marché n'est définitif qu'après qu'il a été revêtu de l'approbation ministérielle, à moins qu'il n'en ait été dispensé soit par les règlements soit par l'acte de délégation. Les cas exceptionnels où l'ordonnance du 4 décembre 1836 autorise le marché de gré à gré sont au nombre de douze (art. 2).

L'adjudication est prononcée au profit de l'enchérisseur qui offre le rabais le plus considérable. Si deux ou plusieurs ont offert la même réduction, il est procédé à une réadjudication entre ces concurrents soit sur nouvelles soumissions, soit à l'extinction des feux (art. 8). En principe, il n'y a pas lieu à surenchère; mais, si le cahier des charges avait réservé cette faculté, les surenchères pourraient être reçues à la condition : 1° qu'elles seraient faites dans le délai de trente jours, maximum du terme qui pourrait être accordé ; 2° que la surenchère serait d'un rabais de 10 p. 100 au moins (art. 10). On procède alors à une réadjudication entre le premier adjudicataire et les auteurs de la nouvelle soumission pourvu, bien entendu, que ces derniers aient rempli les conditions nécessaires pour être admis à enchérir.

En général, l'adjudication, si elle a été faite devant une auto-

rité subordonnée, n'est pas parfaite dès qu'elle est prononcée; pour qu'elle soit définitive, il faut que le ministre compétent lui donne son approbation (art. 11). L'adjudicataire n'ayant aucun droit tant que cette homologation n'est pas donnée, il n'aurait pas de recours si le ministre refusait d'y donner son assentiment[1]. L'adjudication, au contraire, serait définitive aussitôt après avoir été prononcée, si elle avait été déléguée avec la mention expresse que l'approbation ministérielle ne serait pas nécessaire.

10. Pour les immeubles, pas plus que pour les meubles, l'intervention législative n'est indispensable à la validité de l'acquisition. Elle ne le serait que si un crédit devait être demandé en vue de réaliser l'acquisition; mais, en ce cas, le fond de l'affaire ne serait soumis aux Chambres que pour obtenir les sommes nécessaires à l'acquisition. Si le ministre avait des fonds disponibles, par suite de virements ou de toute autre manière, il pourrait acquérir des meubles ou des immeubles, sans y être autorisé par une loi spéciale[2]. Le ministre qui veut acquérir un immeuble, dans la mesure des sommes dont il dispose, donne

[1] Les acquisitions de fournitures pour le ministère de la guerre sont réglées par l'arrêté du 8 fructidor an VI, et le règlement du 1er septembre 1827. L'adjudication se fait publiquement au rabais devant des préposés nommés à cet effet par le ministère. Nul n'est admis à concourir s'il ne fournit un cautionnement, en immeubles, d'une valeur égale au dixième de la somme qui est fixée, d'avance et par aperçu, comme devant être le montant probable de l'adjudication.

[2] Il pourrait arriver cependant que le concours du Parlement fût nécessaire pour un autre motif que l'ouverture du crédit. C'est ce qui a été décidé par l'Assemblée nationale de Versailles à propos de l'acquisition d'une colonie pénitentiaire. Le ministre de l'intérieur avait porté au budget une somme pour payer la première annuité de l'acquisition d'un immeuble pour colonie pénitentiaire dans le Cher. La commission des finances supprima cette partie du crédit et demanda une loi spéciale pour que l'Assemblée nationale pût examiner le projet d'acquisition à tous les points de vue. Non-seulement cette acquisition impliquait l'adoption d'un système pénitentiaire; mais de plus le paiement par à-compte annuels engageait la dépense pour plusieurs années. L'Assemblée voulut que, par un projet de loi portant sur l'ensemble, on la mît en mesure de connaître les conditions financières et les conséquences au point de vue de la répression, de l'acquisition qui avait été faite.

des ordres à cet effet à l'administration des domaines, et le directeur général, soit par lui-même, soit par les directeurs des départements, prépare l'acquisition. Le contrat est passé entre le vendeur et le directeur représentant l'État, devant le préfet qui remplit les fonctions de notaire et dont le procès-verbal a force d'acte authentique. La compétence du préfet résulte de l'art. 14 de la loi du 28 octobre 1790, d'après lequel « le minis-« tère des notaires n'est pas nécessaire pour la passation des « baux ni pour les *autres actes d'administration concernant les* « *domaines de l'État.* » Elle résulte aussi de l'article 12 de la loi du 8 mars 1810. Cette loi s'appliquait aux acquisitions de gré à gré aussi bien qu'à l'expropriation d'utilité publique, et elle est demeurée en vigueur pour les premières après qu'elle a été, pour la seconde, remplacée par la loi du 3 mai 1841[1].

Par exception, les acquisitions d'immeubles faites pour le ministère des cultes sont constatées par acte devant notaires.

Il aurait été naturel que le domaine fût représenté, dans le contrat d'acquisition, plutôt par le préfet que par le directeur de l'enregistrement et des domaines. Mais le préfet qui constate l'acquisition ne pouvait pas être, tout à la fois, partie et officier public; c'est pour cela que le directeur a été chargé de contracter, quoiqu'en principe son administration n'ait mission que de conserver et gérer les biens domaniaux, toutes les questions de propriété étant réservées au préfet représentant la personne morale de l'État.

11. L'administration du domaine a été confiée à la régie de l'enregistrement, et c'est par ses préposés que cette régie donne à ferme ou gère directement les biens domaniaux. La loi veut qu'en règle générale les biens du domaine soient affermés, et ce n'est que par exception qu'ils sont administrés directement par la régie (loi du 28 octobre 1790, tit. II, art. 2). Le bail a l'avantage de procurer au Trésor des ressources fixes, déterminées

[1] Loi du 21 avril 1806 sur les acquisitions relatives aux haras. — Pour les acquisitions du ministère des finances, voir l'arrêté ministériel du 11 octobre 1824. — Pour le ministère des cultes, voir le règlement ministériel du 31 décembre 1841, art. 206. V. le rapport fait au roi par la Cour des comptes, le 1er janvier 1830.

d'avance, tandis que la régie ne donnerait que des ressources variables. D'un autre côté, la régie est compliquée et coûteuse, outre qu'il y aurait de la difficulté à suivre la trace de tous les produits en nature. On n'y parviendrait du moins qu'en tenant une comptabilité très-chargée et dont la vérification serait difficile.

Il y a des propriétés pour lesquelles on ne tente même pas le bail. Ainsi les bois et forêts sont administrés directement par l'administration des forêts, et, d'un autre côté, le bail n'est pas nécessairement employé pour les produits spontanés, tels que ceux des prairies, les produits spontanés ne donnant pas lieu aux complications de culture et de comptabilité à raison desquelles le bail à ferme a été adopté.

12. Les rapports entre l'État et le preneur sont régis par le droit commun; cependant quelques dispositions exceptionnelles méritent d'être remarquées (art. 15, 19 et 21 de la loi du 28 octobre 1790). D'après la première de ces dispositions, le preneur peut, quoiqu'il ait un bail authentique, être expulsé en cas de vente[1]. Si la quatrième année est commencée au moment de la vente, il ne peut pas être expulsé avant la sixième année du bail; il a le droit de rester jusqu'à la neuvième, si la septième était commencée lors de la vente. Autre dérogation au droit commun! L'article 19 porte qu'aucune diminution du prix ne pourra être demandée pour quelque cause que ce soit, même pour inondation, gelée, grêle, stérilité ou autres cas fortuits[2].

Aux termes de l'article 21, l'adjudicataire est tenu de fournir une caution solvable et domiciliée dans le département. Dans la huitaine, cette caution peut se présenter à la préfecture pour y faire sa soumission; mais, passé ce délai, c'est par acte notarié que son engagement doit être constaté. Si le preneur ne fournissait pas caution, le bail serait considéré comme non avenu, et on procéderait à la folle enchère, aux risques du premier preneur qui serait responsable de la diminution du prix de bail.

13. Je dis qu'on procéderait à la folle enchère; car, il est de

[1] Dérogation à l'article 1743 du Code civil.
Dérogation à l'article 1769 du Code civil.

règle que le bail doit être fait aux enchères publiques, au profit du plus offrant, sur un cahier de charges qui est dressé par les soins des proposés de la régie. Ceux-ci font également faire des publications et affiches afin de provoquer une concurrence aussi étendue et aussi active que possible, dans l'intérêt du Trésor public. Les enchères ont lieu devant le sous-préfet, dont le procès-verbal a les caractères et les effets d'un acte authentique. D'après l'article 14 de la loi du 28 octobre 1790, « le ministère « des notaires ne sera nullement nécessaire pour la passation « desdits baux, ni des autres actes d'administration. Ces actes « ainsi que ces baux seront sujets au contrôle, et ils *emporte-* « *ront hypothèque* et exécution parée. La minute sera signée « par les parties qui sauront signer et par les membres présents « du directoire (aujourd'hui par le *sous-préfet)* ainsi que par le « secrétaire qui signera seul l'expédition. »

L'article 14, que nous venons de reproduire, a soulevé une difficile question d'interprétation. Au moment où il a été fait, les actes notariés emportaient, comme les jugements, une hypothèque générale sur les immeubles du débiteur. La loi du 28 octobre 1790 avait seulement eu en vue d'assimiler, sous ce rapport, les effets du procès-verbal dressé par le sous-préfet, aux effets d'un acte notarié. Or, depuis 1790, le régime du notariat a été changé, les actes n'emportent plus hypothèque générale, et les parties ont seulement le droit de stipuler une hypothèque conventionnelle et spéciale devant notaire. L'article 14 de la loi du 28 octobre 1790 n'ayant jamais été abrogé expressément, on s'est posé la question de savoir s'il est encore en vigueur, ou si la loi qui a modifié le notariat n'a pas virtuellement abrogé cette disposition. Il serait singulier, à notre avis, que le bail administratif eût des effets plus étendus que le bail notarié; car, l'article 14 a été fait précisément pour assimiler les deux espèces d'actes. Ce qui est raisonnable, c'est d'interpréter cet article par l'esprit qui a présidé à sa rédaction. En conséquence, nous pensons que le législateur ayant voulu seulement assimiler les baux administratifs aux actes notariés, il faut décider que le procès-verbal du sous-préfet suffira pour conférer hypothèque conventionnelle, puisque c'est la seule espèce d'hypothèque

qui puisse être constituée par acte devant notaire. Tandis qu'en 1790, ce procès-verbal emportait hypothèque générale, il ne servira plus aujourd'hui qu'à constituer une hypothèque spéciale, à la condition qu'elle aura été stipulée. L'article 14 de la loi du 28 octobre 1790 n'a donc pas été abrogé, mais seulement modifié par les dispositions qui ont organisé le notariat [1].

14. Le bail aux enchères publiques ne sera pas toujours possible, et, par exception, il faudra quelquefois affermer de gré à gré. C'est ce qui arriverait, par exemple, si le résultat des enchères avait été nul.

La location amiable, dans les cas où elle est autorisée, peut être consentie par le préfet en conseil de préfecture, toutes les fois que le prix du bail n'excède pas 500 fr. (décret de décentralisation du 25 mars 1852, art. 3, et tableau C, 2°. — Décret du 13 avril 1861, tableau C, 2°). Au-dessus de 500 fr.; l'autorisation devrait être donnée par le ministre des finances. Lorsque le préfet statue, en conseil de préfecture, sur une location amiable, une *estimation contradictoire* doit précéder la décision.

15. D'après l'article 15 de la loi du 28 octobre 1790, la durée des baux est, pour les biens incorporels, de neuf années, et pour les autres biens de trois, six et neuf. Au delà de ce temps, le bail cesserait d'être un acte d'administration, et il faudrait appliquer les règles de l'aliénation. Pour les biens de la Couronne, la durée des baux pouvait aller jusqu'à vingt et un ans. Au delà de ce temps, le bail ne pouvait être consenti qu'en vertu d'un sénatus-cousulte (art. 10 du sénatus-consulte du 12 décembre 1852). Nous mentionnons ici cette disposition, bien qu'elle se rattache à une législation abrogée, parce qu'il peut y avoir encore des baux non expirés qui ont été consentis en vertu de ces dispositions.

16. Dans l'ancien droit, l'inaliénabilité du domaine était au nombre des *maximes fondamentales* que l'on considérait comme une restriction au pouvoir absolu des rois : *Sancta lex quæ reges*

[1] C. cass., arr. des 3 mai 1843 et 9 juin 1847 (Sir.-Devill., 1843, I, 369 et 1848, I, 54, *Seguin*).

ipsos astringit. Ces maximes étaient placées sous la protection de l'opinion publique et sous l'autorité des parlements, qui refusaient l'enregistrement des édits toutes les fois qu'il y avait violation de ces principes. Il est vrai que la résistance des parlements pouvait être vaincue par la tenue d'un lit de justice; mais cette mesure, donnant lieu à des remontrances qui agitaient l'opinion et préparaient les mécontentements, les rois ne l'employaient qu'à la dernière extrémité. Aussi les souverains se considéraient comme liés par le principe de l'inaliénabilité du domaine. Cette prohibition ne s'établit pas du premier coup; elle ne triompha qu'après avoir été violée et proclamée à plusieurs reprises. En 1338, une ordonnance royale avait ordonné la restitution de tous les biens donnés depuis saint Louis. A chaque commencement de règne, la règle était rappelée et consacrée; mais les rois violaient trop facilement la règle qu'ils avaient posée. C'est ce que fit notamment François Ier, qui concéda gratuitement beaucoup de biens domaniaux après l'édit du 30 juin 1539, dont les dispositions déclaraient le domaine inaliénable et annulaient toutes les libéralités faites en violation de ce principe. L'inaliénabilité n'a définitivement triomphé dans notre droit public que par l'ordonnance de février 1566, dite *Ordonnance de Moulins,* du lieu où elle fut signée, et intitulée *Ordonnance du domaine.* Cette ordonnance salutaire, inspirée par le chancelier l'Hôpital, a été faite sous un des règnes les plus sombres de notre histoire, sous Charles IX; son enregistrement au parlement de Paris est du 13 mai 1566. La règle de l'inaliénabilité comprenait le domaine de la Couronne, c'est-à-dire toutes les parties du domaine national; car, d'après les idées monarchiques de nos pères, il y avait comme un *saint mariage entre la nation et son souverain,* de sorte que tout ce qui appartenait à la nation était au roi, dans la personne duquel elle s'absorbait[1], et réciproquement.

[1] L'ordonnance faisait exception en ce qui concernait le *petit domaine,* lequel se composait de possessions éparses dont la valeur était minime. Le petit domaine pouvait être aliéné dans tous les cas, à la volonté du souverain. Le grand domaine lui-même était aliénable dans deux cas : 1° pour apanage des fils puînés, auquel cas les biens aliénés faisaient retour à la

17. En 1789, le domaine de la Couronne devenant domaine national, et le droit de disposer ayant passé aux assemblées, il était inutile de prévenir les abus du bon plaisir. En conséquence, le législateur a distingué trois espèces de biens : le domaine public, le domaine de l'État et le domaine de la Couronne. Le domaine public étant affecté à un service public, la loi le déclare inaliénable et imprescriptible, tant qu'un acte administratif ne l'a pas déclassé pour le faire rentrer dans le domaine privé de l'État.

Le domaine de la Couronne fut également déclaré inaliénable et imprescriptible. Le sénatus-consulte du 12 décembre 1852 formula cette règle en ces termes : « Les biens meubles « et immeubles de la Couronne ne peuvent être donnés, vendus, « engagés ni grevés d'hypothèques. » L'échange même ne pouvait être autorisé que par un sénatus-consulte (art. 7 et 8 du S.-C. du 12 décembre 1852. Quant aux baux, ils étaient considérés comme des actes d'administration jusqu'à une durée de 21 ans. Au delà, c'étaient de véritables actes d'aliénation, et l'approbation du Sénat était indispensable à leur régularité. Leur renouvellement ne pouvait pas être fait plus de trois ans avant l'expiration du temps qui avait été fixé pour leur durée (art. 10 du même S.-C.).

18. Le domaine privé de l'État est aliénable de trois manières :

1° Par concession;

2° Par vente;

3° Par échange.

La concession est un abandon direct fait par l'État à un particulier d'une portion du domaine, soit à titre gratuit, soit à titre onéreux. C'est un traité de gré à gré, qui ressemble tantôt à la vente et tantôt à la donation. Pour faire une aliénation de cette espèce, une loi spéciale est en règle générale nécessaire. Cepen-

Couronne, en cas de décès sans enfants mâles des princes apanagés; 2° en temps de guerre, pour aliénation à deniers comptants. La nécessité devait être déclarée par lettres patentes enregistrées en parlement, et d'ailleurs la vente n'était faite qu'avec la faculté de rachat perpétuel.

dant, par exception, le Gouvernement, en certains cas, a la faculté de concéder des parties du domaine. Ainsi l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807 porte que « le Gouvernement « *concédera* aux conditions qu'il aura réglées, les marais, lais « et relais de la mer, les droits d'endiguement, les accrues, « atterrissement et alluvions des fleuves, quant à ceux de ces « objets qui forment propriété publique ou domaniale. »

La vente des biens domaniaux, toutes les fois que la concession n'est pas autorisée par une loi spéciale, doit être faite aux enchères avec concurrence et publicité. D'après la loi des 22 novembre et 1er décembre 1790, art. 8, la vente des biens domaniaux ne pouvait avoir lieu qu'en vertu d'une loi : « Les « domaines nationaux et les droits qui en dépendent sont et « demeurent inaliénables sans le consentement et le concours « de la nation; mais ils peuvent être vendus et aliénés à titre « perpétuel et incommutable, en vertu d'un décret formel du « Corps législatif, sanctionné par le Roi, en observant les for- « malités prescrites pour ces sortes d'aliénation. »

19. Le domaine de l'État n'est donc plus inaliénable ni, par conséquent, imprescriptible. Seulement son aliénation ne peut être faite qu'en vertu d'une loi spéciale, et cette loi n'est que la première des formes exigées pour la validité des ventes de cette espèce. Il est évident qu'en présence de cette disposition, si elle n'avait pas été modifiée par d'autres dispositions, l'administration ne pourrait pas valablement faire procéder à la vente de biens domaniaux et que, sans l'autorisation législative, les tiers-acquéreurs pourraient être actionnés en revendication. Mais le pouvoir de permettre des ventes de biens domaniaux a pu être délégué au pouvoir exécutif par le pouvoir législatif auquel il appartient. C'est sur le fondement d'une pareille délégation que le Gouvernement avait constamment procédé à la vente aux enchères sans approbation préalable et spéciale par le pouvoir législatif, quelle que fût la valeur des immeubles aliénés. D'abord, avant la loi des 22 novembre et 1er décembre 1790, la mise en vente de tous les biens domaniaux avait été ordonnée, et cette mesure ne cessa pas d'être exécutée postérieurement. Toutes les fois même que ces biens nouveaux ac-

croissaient le domaine, une disposition formelle ordonnait qu'ils seraient mis en vente, comme les autres biens domaniaux. Une loi du 16 brumaire an V, art. 8, portait une délégation bien explicite : « Tous les domaines nationaux, y compris ceux des « départements réunis, à l'exception de ceux réservés pour les « services publics, des forêts nationales et des bois réservés « par les lois rendues à ce sujet, seront mis en vente, confor- « mément à ce qui est prescrit (art. 3) pour atteindre le mon- « tant des fonds extraordinaires. » D'autres lois ont postérieurement fait des délégations analogues au Gouvernement[1] jusqu'à concurrence de sommes déterminées. Mais quoique la somme à réaliser fût limitée, la délégation pour aliéner était générale et embrassait tous les biens du domaine, de sorte qu'il était loisible à l'administration de vendre les immeubles de son choix. En l'an X, la délégation prit même un caractère plus général, et ne limita pas plus les sommes à réaliser qu'elle n'avait jusqu'alors déterminé les objets à vendre. Telle est la portée de la loi du 15 floréal an X, sur la vente des biens ruraux, et celle de la loi du 16 floréal an X, sur la vente des immeubles urbains. Ces deux lois, faites à un jour d'intervalle (5 et 6 mai 1802), ordonnent que les biens non réservés par la loi du 30 ventôse an IX, continueront à être vendus, aux enchères, en suivant les formes prescrites par la loi du 16 brumaire an V.

Aussi une pratique constante a-t-elle consacré le droit que le Gouvernement avait cru trouver dans ces délégations successives. Cette pratique était même couverte par l'approbation législative, puisque les lois de finances avaient, sans observation, fixé l'emploi des sommes provenant de ces ventes, et que les lois de comptes ne contenaient aucune disposition qui relevât l'irrégularité de ces aliénations. Le Gouvernement, en effet, ne pouvait pas, par la mise aux enchères des biens domaniaux, se procurer la disposition de fonds, puisque l'argent des ventes tombait dans la caisse du Trésor, en attendant que la loi de

[1] Loi du 26 vendémiaire an VII (17 octobre 1798) ordonne une aliénation de domaines nationaux pour 125 millions. — Pareilles dispositions dans la loi du 30 ventôse an IX (21 mars 1801), art. 11, 13 et 14.

finances en déterminât l'emploi; de plus le ministre devait faire compte de la recette, ce qui donnait au pouvoir législatif le moyen de la rejeter comme ayant été faite indûment. L'opinion qui avait été si longtemps pratiquée, se fortifiait de la disposition contenue dans l'article 12 de la loi du 18 mai 1850, portant que les lois des 15 et 16 floréal an X *continueraient* d'être observées.

La doctrine cependant n'était pas unanimement d'accord avec l'administration, et des écrivains du plus grand poids avaient combattu la pratique suivie, comme étant contraire à l'article 8 de la loi des 22 nov.-déc. 1790, et aussi à l'article 35 de *l'acte additionnel aux constitutions de l'Empire* du 22 avril 1815. Ce dernier article, en effet, portait que les biens domaniaux ne pourraient être vendus qu'en vertu d'une loi. A ces arguments la réponse était facile. L'article 8 de la loi de 1790 contenait une règle générale, qui n'était pas inconciliable avec les délégations que des lois postérieures avaient faites au gouvernement; quant à l'article 35 de l'acte additionnel, il faisait partie d'une constitution éphémère que les événements avaient emportée, de sorte que cette disposition fournissait plutôt un argument *à contrario* qu'elle ne donnait des raisons de douter. Il est vrai que l'article 4 de la loi du 18 mai 1850 exigeait une loi spéciale pour toute affectation d'un immeuble domanial à un service public, par la raison que cette affectation était une *aliénation temporaire*. Or on ne pouvait pas demander plus de garanties pour une aliénation temporaire que pour une aliénation définitive. Mais à cette objection on pouvait répondre : 1° L'affectation à un service public ayant lieu sans concurrence ni publicité, il était naturel qu'on exigeât plus de garanties que pour une vente aux enchères. 2° L'article 4 de la loi du 18 mai 1850 a été abrogé par le décret-loi du 24 mars 1852, de sorte que l'argument *à fortiori* manque de base puisqu'il repose sur une disposition abrogée[1].

[1] Le décret du 24 mars 1852 n'a pas été touché depuis les événements de 1870. C'est donc toujours par décret que peut être faite l'affectation d'un immeuble domanial à un service public.

20. Cette interprétation, qui avait été suivie par une pratique d'environ cinquante années, fut condamnée par le Corps législatif, le 27 avril 1864, dans les circonstances suivantes. Un projet de loi avait été présenté, qui ouvrait au ministre de la guerre un crédit supplémentaire, et l'article 2 portait : « Il sera « pourvu à cette dépense au moyen des ressources que procu- « rera l'aliénation des terrains et bâtiments militaires détaillés « dans l'état annexé. » La commission du Corps législatif fit observer que le projet ne contenait pas la permission d'aliéner exigée par la loi de 1790. A la suite d'une discussion très vive[1], l'article 2 fut rejeté à la majorité de 134 voix contre 114, ce qui impliquait, dans la pensée du Corps législatif, que la pratique s'était jusqu'alors trompée et qu'une loi spéciale était toujours nécessaire pour autoriser la vente d'une portion du domaine, si minime fût-elle.

21. C'est en présence de ce vote que le Gouvernement proposa un projet de loi qui est devenu la loi des 14 mai-1er juin 1864, dont le texte est ainsi conçu : « Continueront à être ven- « dus aux enchères publiques, dans les formes déterminées par « les lois des 15 et 16 floréal an X, 5 ventôse an XII et 18 mai « 1850, les immeubles domaniaux autres que ceux dont l'alié- « nation est régie par des lois spéciales. Toutefois l'immeuble « qui, en totalité, est d'une valeur estimative supérieure à un « million, ne pourra être aliéné, même partiellement ou par « lots, qu'en vertu d'une loi. »

La première conclusion à tirer des termes de cette disposition, c'est que le sens donné par la jurisprudence administrative aux lois antérieures est confirmé, et que seulement une innovation est introduite toutes les fois que la valeur de l'immeuble vendu est supérieure à un million. Aucun doute ne me semble admissible en présence de ces mots : « *Continueront à être vendus*, etc. » Il était impossible d'exprimer plus nettement qu'en général tout avait été fait dans le passé régulièrement, puisqu'à

[1] *Moniteur* du 28 avril 1864. La proposition de la commission fut soutenue par M. de Voize, et par MM. Berryer et Segris. MM. Rouher et Rouland parlèrent dans le sens de l'interprétation pratiquée jusqu'alors.

l'avenir on ne procéderait pas autrement. Quoique le vote du 27 avril 1864 implique le contraire, bien que le rapporteur de la commission ait exprimé, dans son rapport, une opinion diamétralement opposée, la volonté du législateur est certaine; car, elle est exprimée dans le texte, et le texte est la forme définitive de la loi, forme contre laquelle les travaux préparatoires ne sauraient prévaloir. Cette observation n'a d'ailleurs qu'une portée purement doctrinale; évidemment, au point de vue pratique, personne n'irait jusqu'à soutenir que les acquéreurs de biens domaniaux antérieurs à cette loi pourraient être inquiétés. Les actes de vente avaient, en effet, été reconnus et ratifiés par les lois de finances qui réglaient l'emploi des deniers en provenant, et par les lois de comptes qui avaient reconnu tacitement la régularité de la perception de ces fonds. C'est ce que firent observer les orateurs opposés à l'interprétation suivie par la pratique, pour aller au devant de l'objection qu'on aurait pu tirer de la situation des acquéreurs menacés par la nullité de leur titre.

22. La loi veut, par exception, que l'aliénation soit autorisée spécialement toutes les fois que l'immeuble est d'une *valeur estimative* supérieure à un million. C'est d'après la *valeur estimative* et non d'après le résultat de l'adjudication que cette disposition doit être appliquée. Le prix, en effet, est inconnu au moment de la mise en vente, et si on prenait le prix pour base l'autorisation législative ne pourrait être accordée qu'après l'aliénation consommée. Les enchérisseurs ont quelquefois des caprices, et les exemples d'adjudications supérieures à la valeur réelle ne sont pas rares. Ce que le législateur s'est proposé de garantir, c'est la propriété domaniale d'après sa valeur effective. Il est vrai que, pour se soustraire à l'application de la loi du 14 mai 1864, l'administration pourrait tenir l'estimation au-dessous de un million. Mais elle agirait sous sa responsabilité, et cette garantie n'est pas nulle; car l'administration s'exposerait au blâme du Parlement, qui pourrait faire entendre sa volonté lorsqu'à l'occasion du budget il se prononcerait sur l'emploi des fonds provenant de la vente. — Il faut d'ailleurs s'attacher à la valeur estimative de l'immeuble dans son ensemble

et non à la valeur de la part qui est mise en vente : autrement il serait facile de tourner la loi en divisant l'immeuble par lots d'une valeur inférieure à un million de francs. La loi spéciale est donc exigée même lorsque la vente se fait partiellement ou par lots, si la totalité de l'immeuble vaut plus de un million.

23. Que faudrait-il décider si, la plus grande partie de l'immeuble demeurant affectée au service public, une portion d'une valeur inférieure à un million en était détachée, comme inutile à ce service, pour être mise en vente? Le texte de la loi dit qu'on doit considérer la totalité de l'immeuble et non la portion mise en vente. Or, la partie qui reste affectée à un service public pourrait, à son tour, être désaffectée, et successivement la totalité de l'immeuble serait aliénée sans autorisation législative. Il me paraît impossible d'échapper au texte de la loi qui prévoit le cas où l'immeuble est vendu *partiellement* ou *par lots* [1].

24. La loi du 14 mai 1864 ne s'applique pas à tous les biens domaniaux, mais seulement à ceux dont l'aliénation n'est pas régie par des lois spéciales. Ainsi les bois et forêts sont exceptés, quelle que soit leur valeur; leur mise en vente ne peut être faite qu'en vertu d'une loi spéciale, que l'immeuble ait une valeur estimative supérieure ou inférieure à un million. Un décret des 6-22 août 1790 excepta de la vente générale des biens domaniaux qui avait été ordonnée par une loi antérieure, les *grandes masses de forêts*, c'est-à-dire les bois d'une contenance de 100 arpents (75 hectares) et au-dessus, ou même ceux d'une moindre étendue s'ils étaient situés à moins de 1,000 toises d'autres bois. Postérieurement une loi du 2 nivôse an IV a porté à 150 hectares l'étendue des grandes masses de forêts et à 1 kilomètre la distance de 1,000 toises. Cette loi a été confirmée par la loi du 16 brumaire an V (art. 48) et par celle du 26 ventôse an VII (art. 2). En matière de bois et forêts, c'est la contenance et non la valeur estimative qu'il faut considérer pour décider la

[1] L'opinion contraire est enseignée par M. Th. Ducrocq, *Ventes domaniales*, §§ 170 et 171.

question d'aliénabilité. La loi des 14 mai-1er juin 1864 ne s'applique pas, en effet, aux biens domaniaux dont la vente est régie par des dispositions spéciales, et les bois de l'État appartiennent à cette catégorie.

Quelle est la portée des dispositions relatives à l'aliénation des grandes masses de forêts? La jurisprudence et la doctrine ont, de la combinaison des articles 8, 12 et 36 de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790, induit la volonté de placer les grandes masses de forêts sous le régime de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité. En effet, disent la majorité des arrêts et des écrivains, l'article 8 déclare que le domaine de l'État est *inaliénable* à moins que l'*aliénation* ne soit permise par un décret du pouvoir législatif. L'article 12 ajoute que « les grandes « masses de forêts sont exceptées de la vente ou aliénation des « biens nationaux *permise* ou *ordonnée* par le présent décret « et autres décrets antérieurs. » Enfin, l'article 36 dit que « la « prescription aura lieu pour les biens domaniaux dont l'*aliénation est permise* par les décrets de l'Assemblée nationale. » Cette dernière disposition exclut les grandes masses de forêts, puisque, d'après l'article 12, leur aliénation n'est pas permise.

Remarquons ici que la durée de la prescription, en matière de bois et forêts, était de quarante ans d'après l'article 36, et que cette disposition n'était point spéciale aux bois et forêts, mais s'appliquait aux biens domaniaux de toute nature.

25. Il y a, je crois, dans cette interprétation, une erreur qui s'explique par la terminologie confuse que le législateur a employée. Le mot *inaliénable* est pris par l'article 8 dans un sens qui manque d'exactitude. Dire que les *domaines nationaux sont inaliénables sans le consentement de la nation*, c'est accorder qu'ils peuvent être aliénés avec l'autorisation des représentants du pays. La loi spéciale est donc une forme, une condition; mais le domaine est en principe aliénable, et, par conséquent, prescriptible. L'article 12 déroge-t-il à cette règle en ce qui touche les grandes masses de forêts? Nullement. Des lois antérieures ayant ordonné que les biens nationaux seraient vendus ou ayant conféré au Gouvernement la faculté de les

aliéner, l'article 12 excepte de ces ordres ou permissions les grandes masses de forêts. Il a seulement voulu dire que cette vente était inopportune, et qu'il révoquait tout ordre ou toute permission donnés à cet effet. Le législateur a-t-il voulu aller plus loin et consacrer l'inaliénabilité? Ce qui est vrai, c'est que la loi des 22 novembre-1er décembre 1790 a déclaré que l'aliénation des grandes masses de forêts était, pour le moment, contraire à l'intérêt général. Mais ses auteurs n'ont pas eu la pensée d'établir le principe de l'inaliénabilité. Or, si les forêts sont aliénables, elles sont prescriptibles.

L'imprescriptibilité qu'on tire de l'article 36 ne s'appuie que sur un argument *à contrario*. Cette disposition, en effet, se borne à dire que les *biens nationaux dont l'aliénation est permise par les décrets de l'Assemblée nationale pourront être prescrits*. On en conclut *à contrario* que ceux dont l'aliénation n'a pas été permise sont imprescriptibles. Or, pour établir une dérogation au droit commun, il est reconnu que l'argument *à contrario* est sans force. Ce n'est donc pas par un raisonnement de cette espèce qu'on peut combattre la règle : *alienabile ergo præscriptibile*. D'ailleurs, cet article, en parlant des « *biens* « *dont l'aliénation est permise par les décrets de l'Assemblée,* » n'est pas relative aux bois spécialement; il est conçu en termes généraux et comprend les immeubles domaniaux de toute nature. Il en résulterait que ceux-là seulement seraient prescriptibles dont la mise en vente aurait été décidée. Mais cette conclusion est inacceptable, puisque les biens domaniaux sont, en règle générale, aliénables à certaines conditions et conséquemment prescriptibles. Ainsi, selon nous, même avant 1804, les grandes masses de forêts étaient prescriptibles, et, sous ce rapport, le Code civil n'a fait que réduire à trente années le délai de quarante ans qui était exigé par l'article 36 de la loi des 21 novembre-1er décembre 1790[1].

26. Si cette interprétation n'est pas exacte, il faut aller jusqu'à dire que les grandes masses de forêts sont encore im-

[1] Cette opinion, contraire à la jurisprudence et à la doctrine, n'a été soutenue que par M. Serrigny, *Revue critique*, 1852, p. 296.

prescriptibles, et que ni le Code civil, article 2227, ni la loi du 25 mars 1817 n'ont abrogé l'article 36 de la loi de 1790. En effet, l'article 2227 est une disposition générale qui soumet l'État aux mêmes prescriptions que les particuliers. Or, une règle générale ne détruit pas les exceptions, et c'est un principe élémentaire d'interprétation que *speciei per genus non derogatur*. Cet argument a été invoqué par la Cour de cassation pour démontrer que la prescription des grandes masses de forêts avait son point de départ, non en 1804, mais seulement en 1817.

27. Que s'est-il passé en 1817? Une loi du 25 mars a, pour relever le crédit de l'État, affecté tous les bois à la caisse d'amortissement avec la faculté de les faire vendre pour le tout, à l'exception de la quantité qui serait nécessaire pour former un revenu de 4 millions, revenu qui était destiné à la dotation des établissements ecclésiastiques. Voici le texte des articles :

Art. 143. « Tous les bois de l'État sont affectés à la caisse d'amortissement, à l'exception de la quantité nécessaire pour former un revenu net de 4 millions de rente, dont il sera disposé par le roi pour la dotation des établissements ecclésiastiques.

Art. 144. « La portion réservée sera prise dans les grands corps de forêts.

Art. 145. « La caisse d'amortissement ne pourra aliéner les bois affectés à sa dotation qu'en vertu d'une loi. Elle est seulement autorisée à mettre en vente, à partir de 1818, jusqu'à concurrence de 150,000 hectares de bois, en se conformant aux formalités établies pour la vente des propriétés publiques. »

28. La loi de 1817, qui porte tous les caractères d'une loi de circonstance et d'expédient, a-t-elle été faite en vue de changer les règles du droit domanial? D'abord, elle a excepté de l'affectation une quantité importante de forêts et déclaré que la portion réservée serait prise sur les *grands corps de forêts*, c'est-à-dire sur les grandes masses de forêts, précisément celles que la loi auraient rendues aliénables, d'après la doctrine généralement admise. Or, en admettant que cette loi de finances ait établi l'aliénabilité, je dis qu'elle a laissé les grandes masses de bois sous le régime antérieur, et cette conclusion me paraît

résulter de l'article 144. Il est vrai que la loi du 27 mars 1831 a supprimé cette réserve; mais alors c'est à partir de 1831 seulement que la prescription aurait pu courir et non à partir de 1817. Ainsi cette loi n'ayant pas fait d'innovation en ce qui touche les grandes masses, et l'article 2227 n'ayant pas pu, sous la forme d'un article général, déroger à une exception, il faudrait conclure que les grandes masses de forêts seraient encore imprescriptibles; car, si tel est le sens de la loi de 1790, sa disposition subsiste encore, puisqu'aucun changement n'y a été fait ni par le Code civil ni par la loi du 25 mars 1817. Selon nous, il faut choisir : ou les grandes masses de bois sont prescriptibles depuis 1790, ou elles sont encore imprescriptibles. La Cour de Nancy a osé pousser la logique jusqu'au bout en décidant que les grandes masses de forêts sont encore aujourd'hui hors du commerce [1].

29. La jurisprudence de la Cour de cassation [2], celle de plusieurs Cours [3] et la majorité des auteurs, se prononcent dans le sens de la prescription avec le point de départ de 1817 [4].

[1] Cet arrêt en date du 25 juin 1852, *Commune de Montigny-lès-Vaucouleurs*, a été cassé par la Chambre civile le 27 juin 1854 (Devill., 1855, I, 497); l'affaire a été renvoyée devant la Cour de Metz, qui a jugé en sens contraire de la Cour de Nancy, le 13 février 1855 (Devill., I, 500). Un pourvoi ayant été formé contre l'arrêt de la Cour de Metz, la Chambre des requêtes en a prononcé le rejet par arrêt du 9 février 1856 (Devill., 1856, I, 808).

[2] V. les arrêts cités à la note précédente.

[3] Ont jugé que la prescription avait couru à partir de la promulgation du Code civil : Cour de Douai, arr. du 24 décembre 1844 (Sirey-Devill., 1845, II, 368); Cour de Grenoble, arr. du 26 novembre 1846 (Devill., 1847, II, 222). — Ont jugé, au contraire, que l'imprescriptibilité avait continué après le Code civil : Riom, arr. des 2 janvier et 6 avril 1838 (Devill., 1850, I, 658); — Orléans, arr. du 1er mars 1845; — Pau, arr. du 25 mai 1845; — Bastia, arr. du 1er juillet 1845; — Rennes, arr. du 3 juillet 1847; — Besançon, arr. du 18 août 1847; — Caen, arr. du 11 décembre 1848; — Metz, arr. du 5 août 1851. La Cour de cassation s'est également prononcée dans ce sens, non-seulement par les arrêts cités à l'avant-dernière note, mais aussi par deux arrêts antérieurs portant tous les deux la date du 17 juillet 1850 (Devill., 1850, I, 658).

[4] L'opinion qui fait partir la prescription de 1817 a été, pour la première fois, soutenue par M. Proudhon (*Traité de l'usufruit*, t. VII, n° 418, p. 67);

C'est l'opinion qui paraît prévaloir depuis que la Cour suprême s'est prononcée en ce sens. Quelques arrêts et quelques auteurs l'ont combattue, soutenant, les uns que les grandes masses de forêts sont encore imprescriptibles [1], et les autres que la prescription a pu courir après 1804 [2].

30. Les autres biens qui échappent à la loi du 14 mai 1864, parce que leur aliénation est régie par des lois spéciales, sont les suivants :

1° Les lais et relais de la mer, les marais, les droits d'endiguement, les accrues, atterrissements, alluvions des fleuves et des rivières navigables ou flottables.

L'article 41 de la loi du 16 septembre 1807 donne au Gouvernement la faculté de disposer de ces biens par voie de concession, aux conditions qu'il lui convient de déterminer. Alors même que l'immeuble vaudrait plus d'un million, la concession pourrait être faite, puisque la loi du 14 mai 1864 a réservé les cas où l'aliénation serait régie par des dispositions particulières. Or l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807 ne fait aucune distinction d'après la valeur de l'immeuble. Si, au lieu de *concéder,* le Gouvernement voulait *vendre,* pourrait-il mettre l'immeuble aux enchères sans y être autorisé par une loi spéciale, dans le cas où la valeur serait de plus d'un million? S'il peut concéder, à plus forte raison peut-il faire vendre. Il serait vraiment extraordinaire qu'une concession à titre onéreux pût être faite de gré à gré, tandis que pour la vente avec concurrence et publicité, une loi spéciale serait exigée [3].

elle a été adoptée par MM. Curasson (*Comm. du Code for.*, t. I, p. 139); Meaume (*Annales forestières,* 1848, p. 88); Foucart (*Éléments de droit public et adm.*, t. II, n° 865, p. 364); Laferrière (*Cours,* t. I, p. 593 et 594); Ducrocq (*Ventes domaniales,* n°s 180 à 220).

[1] Pour les arrêts, voir les notes précédentes. MM. Duranton, t. XXI, n° 172 *ter,* et Pagart (*Revue de droit français*, 1844, p. 241).

[2] M. Gaudry (*Traité du domaine*, n° 585) et M. Serrigny (*Revue critique,* t. II, 1852, p. 309). — V. dans la *Revue pratique* du 15 août 1866 (année 1866, t. XXII, p. 98 et suiv.).

[3] Cette opinion est soutenue par M. Ducrocq, qui s'excuse en disant : *Dura lex sed lex* (*Ventes domaniales,* n°s 229 et suiv.).

2° Les terrains retranchés de la voie publique par suite d'un alignement (loi du 16 septembre 1817, art. 53).

3° Les terrains acquis par expropriation pour cause d'utilité publique. Le propriétaire exproprié a le droit d'en requérir la rétrocession dans le cas où ils ne reçoivent pas la destination pour laquelle ils avaient été acquis (art. 60, 61, 62 et 76 de la loi du 3 mai 1841).

4° Les portions de routes déclassées et les portions de terrains provenant d'un cours d'eau supprimé (loi du 24 mai 1842).

5° Les terrains de l'État aliénés par expropriation pour cause d'utilité publique (loi du 3 mai 1841, art. 13, § 6).

6° Les portions de routes, chemins ou canaux devenus inutiles par suite d'un changement de tracé (loi du 20 mai 1836).

7° Le droit de mitoyenneté (art. 653 et 661 C. civ.).

A quels biens s'appliquera donc la loi des 14 mai-1er juin 1864? Les forêts, en effet, constituent la plus grande partie du domaine et le reste du domaine est ou affecté à un service public, ou compris dans les exceptions qui viennent d'être énumérées. La loi de 1864 sera principalement applicable aux immeubles affectés à un service public, qui, par suite d'un déclassement, ont été rendus au domaine privé de l'État. Elle s'appliquerait aussi aux îles et îlots des rivières navigables et flottables, et enfin aux biens recueillis par l'État comme successeur, à défaut d'héritiers réguliers et irréguliers[1].

31. Que la valeur de l'immeuble domanial soit inférieure ou supérieure à un million, il faut que la vente soit faite aux enchères publiques. La mise en vente doit être précédée d'une estimation à dire d'experts, sur le pied d'un capital égal à vingt fois le revenu pour les immeubles ruraux et à douze fois pour les maisons et bâtiments. Cette base d'estimation a été fixée par la loi du 5 ventôse de l'an XII. Des *affiches* annonçant la vente, désignant les immeubles à vendre et fixant le jour des enchères, sont apposées au lieu de la situation des biens et au lieu où doit se faire l'adjudication. L'annonce de la vente est aussi l'objet de *publications* faites de quinzaine en quinzaine. Il

[1] *Moniteur* du 28 avril 1864, p. 10, 2e colonne.

ne peut être procédé à l'adjudication qu'un mois après la dernière publication. Les conditions de la vente sont énoncées dans un cahier des charges, que l'administration des domaines dresse en se conformant au *modèle général* du 19 juillet 1850. Pour assurer cette conformité ou pour apprécier la légitimité des dérogations qui y seraient faites, le *cahier des charges spécial* doit être revêtu de l'approbation du préfet. Toutes les formalités qui préparent l'aliénation sont remplies à la diligence des directeurs de l'enregistrement et des domaines, sous la surveillance de l'administration centrale.

Pas plus que le bail et l'achat, la vente ne doit être constatée par acte notarié; elle se fait devant le préfet qui en dresse procès-verbal, et ce procès-verbal a, comme les actes notariés, le caractère authentique et la force exécutoire. En principe, la vente est définitive par le fait de l'adjudication, sans que l'approbation ministérielle soit nécessaire, à moins que cependant cette homologation n'ait été réservée par le cahier des charges. Le prix est payable dans le mois lorsqu'il n'excède pas 1,000 fr. Au-dessus de ce chiffre, la somme est divisée en cinquièmes, dont le premier est payable dans le mois. Le reste est payable par cinquièmes, d'année en année, de sorte que la libération de l'acquéreur soit terminée dans la cinquième année. Les quatre derniers cinquièmes du prix portent intérêt à 5 p. 100, et le premier cinquième à partir seulement de l'expiration du mois qui suit l'adjudication[1].

32. En cas de retard par l'acquéreur, l'État a, comme tout vendeur, le droit de poursuivre le paiement du prix par action personnelle ou de faire vendre l'immeuble pour demander à être colloqué par privilège. Quant à la résolution pour inexécution des obligations, l'État est armé d'un droit plus énergique que celui qui est consacré par l'article 1184 C. civ. En effet, la loi du 15 floréal an X dispose que les acquéreurs de biens domaniaux sont *déchus de plein droit* si, dans la quinzaine de la contrainte qui leur est notifiée, ils ne sont pas libérés. Tandis que la résolution prévue par l'article 1184 doit être demandée aux tribu-

[1] V. Modèle général du cahier des charges, du 19 juillet 1850, art. 19.

naux ordinaires, la déchéance créée par la loi du 15 floréal an X est prononcée par le préfet, sur la demande du directeur des domaines et sous l'approbation du ministre des finances. D'après la loi du 11 juin 1817, article 3, la déchéance est notifiée aux détenteurs et acquéreurs intermédiaires, s'ils sont connus, et aux créanciers ayant hypothèque spéciale sur l'immeuble. Tous ces intéressés sont relevés de la déchéance, s'ils paient à l'État les sommes qui lui sont dues.

Il y a controverse sur le point de savoir si le droit de prononcer la déchéance, est, comme l'action en résolution de droit commun, subordonnée à la conservation du privilège de *vendeur non payé* par la transcription dans les quarante-cinq jours qui suivent les enchères. En d'autres termes, faut-il appliquer ici l'article 7 de la loi du 23 mars 1855 sur la transcription? Cet article porte :

« L'action résolutoire établie par l'article 1654 du Code Napoléon ne peut être exercée après l'extinction du privilège du vendeur, au préjudice des tiers qui ont acquis des droits sur l'immeuble du chef de l'acquéreur et qui se sont conformés aux lois pour les observer. »

La déchéance vient de la même source que l'action en résolution et n'en diffère que par la forme. Il faut donc à notre avis appliquer à la déchéance les règles qui sont relatives à la résolution, et, par conséquent, l'article 7 de la loi du 23 mars 1855. Cette loi ne fait pas d'exception, et son article 1er emploie même une expression qui est aussi générale que possible. Les mots *tout acte entre-vifs translatif de propriété* prouvent que les rédacteurs de cette loi n'ont voulu laisser aucune exception en dehors de ces termes.

L'acquéreur dont la déchéance a été prononcée doit restituer les fruits perçus et, en outre, payer une amende qui est fixée au dixième de l'adjudication dans le cas où il n'a rien payé, et au vingtième seulement s'il en a payé une partie. Cette somme peut être considérée comme une fixation à forfait des dommages-intérêts qui pourraient être dûs à l'État, et aussi comme une compensation au droit de vente sur folle enchère qui ne lui appartient pas (art. 8 de la loi du 15 floréal an X). La disposition qui

prononce l'amende n'a jamais été abrogée, et elle est même rappelée dans le modèle de cahier des charges du 19 juillet 1850.

L'amende du dixième ou du vingtième serait-elle due si, au lieu de prononcer la déchéance, l'État poursuivait le paiement du prix par voie d'action personnelle? En ce cas, l'amende ne serait plus dans les conditions prévues par l'article 8 de la loi du 15 floréal an X, et l'appliquer serait commettre une violation de la maxime : *Pœnalia non sunt extendenda.* Nous avons vu d'ailleurs que l'amende était, en cas de déchéance, une compensation à la folle enchère et une fixation des dommages-intérêts. Ne serait-il pas extraordinaire qu'on l'étendît au cas où la vente est exécutée sur la demande du vendeur? Les dommages-intérêts, ne peuvent, en ce cas, dépasser les intérêts du prix dont l'État poursuit le paiement.

33. En principe, la vente est faite au profit du plus offrant; mais, par exception, elle a lieu au rabais, en vertu de l'ordonnance du 7 octobre 1814, pour les futaies domaniales. La mise à prix est alors élevée, et l'on descend graduellement jusqu'à ce qu'un adjudicataire dise : *je prends*[1]. Quoique ce mode de vente ait été institué spécialement pour les futaies, l'article 11 de l'ordonnance du 7 octobre 1814 permet de l'étendre aux autres biens domaniaux. Quel avantage la vente au rabais peut-elle offrir sur la vente au plus offrant? Elle a des inconvénients et des avantages. L'avantage consiste en ce que, dans la vente au rabais, les adjudicataires ont à craindre, s'ils ne se pressent pas d'arrêter la baisse de la mise à prix, qu'un autre ne les devance, ce qui produirait un fait consommé irrévocablement. Au contraire, dans l'enchère au plus offrant, les

[1] Une expertise fixe la mise à prix et l'on part, pour l'enchère au rabais, de la mise à prix portée au double. La diminution progressive est de 1,000 fr. lorsque la première mise à prix est de 300,000 fr.

Entre 100,000 et 300,000 fr., elle est de 500 fr.;
Entre 100,000 et 50,000 fr., elle est de 250 fr.;
Entre 50,000 et 10,000 fr., elle est de 100 fr.;
Entre 10,000 et 2,000 fr., elle est de 50 fr.

Au-dessous de 2,000 fr., la baisse progressive est d'au moins 25 fr. — Si les offres n'atteignent pas la mise à prix, la vente est ajournée.

acquéreurs ne se pressent pas, et la chaleur des enchères est modérée, chacun se disant qu'il pourra surenchérir jusqu'au dernier moment. L'inconvénient de la vente au rabais vient de ce que, avec ce mode de procéder, les coalitions entre spéculateurs sont plus faciles que dans la vente au plus offrant.

34. Le préfet a aussi la faculté d'ordonner que la vente sera faite par *soumissions cachetées* (V. loi des 7-14 août 1850; décret-loi du 22 janvier 1852, et arrêté ministériel rendu en exécution de ces lois le 21 septembre 1852). L'administration dépose sur le bureau un bulletin cacheté qui contient le minimum du prix au-dessous duquel il n'y aura pas vente. Aussitôt après, les enchérisseurs déposent leurs offres sous plis cachetés, et le préfet, après en avoir pris connaissance, prononce l'adjudication au profit de celui qui a offert la somme la plus élevée. Ce troisième mode a l'inconvénient sans doute d'amortir la chaleur des enchères; mais aucun n'est aussi propre à prévenir les intrigues et coalitions entre spéculateurs. Comme le *minimum* n'est pas connu, les enchérisseurs font leurs offres sans se préoccuper des intentions de l'administration, et se déterminent uniquement d'après la valeur qu'ils attribuent à l'immeuble. Suivant les circonstances, l'administration adoptera celui des trois procédés qui lui paraîtra le plus efficace pour assurer la sincérité de la vente.

Que la vente soit faite par soumissions cachetées, au rabais ou au plus offrant, la loi veut qu'il y ait concurrence et enchères. Nous avons vu cependant que, dans certains cas prévus par des lois spéciales, le domaine peut être concédé directement à un acquéreur déterminé. En dehors des exceptions que nous avons énumérées plus haut, les biens domaniaux pourraient-ils être aliénés par voie de concession? Ils le pourraient; mais, en ce cas, comme pour l'échange, le contrat ne serait définitif qu'autant qu'il aurait été homologué par une loi spéciale.

35. L'échange, aux termes de l'article 18 de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790, n'est valable qu'autant qu'il est confirmé par un décret formel de l'assemblée ou, pour employer les expressions modernes, par une loi spéciale. Il faut aussi observer les formes prescrites par l'ordonnance du 12 dé-

cembre 1827. D'après les dispositions de cette ordonnance, la demande d'échange est adressée directement au ministre des finances avec les titres de propriété et les pièces à l'appui. — Si le ministre est d'avis d'y donner suite, il renvoie la demande au préfet, qui consulte le directeur des domaines. Lorsque les immeubles à échanger sont situés dans des départements différents, les deux préfets sont consultés, et le ministre, après avoir pris l'avis du directeur général, décide s'il y a lieu ou non à faire l'échange. En cas de décision favorable, des experts sont nommés et, d'après le résultat des expertises, les conditions de l'échange sont fixées (art. 3, 4 et 5 de l'ordonnance). Le projet est soumis au conseil d'administration des domaines et à la section des finances du conseil d'État. Un projet de loi est ensuite proposé et le contrat n'est définitif qu'après que la loi spéciale a été rendue. La loi qui approuve l'échange n'est qu'une forme du contrat, et la souveraineté du pouvoir qui l'a faite n'empêche pas que les tiers ne puissent attaquer le traité, toutes les fois que leurs droits en recevraient quelque atteinte (art. 12 de l'ordonnance du 12 décembre 1827). Elle est transcrite sur la minute et sur les expéditions du contrat d'échange (art. 13). La loi spéciale n'est proposée qu'autant que la main-levée ou la radiation des hypothèques existant au jour du contrat, a été régulièrement faite (art. 11).

36. En ce qui concerne la vente des meubles domaniaux, l'autorisation par une loi n'est pas, en général, exigée. Le jour de l'adjudication est fixé par le préfet et, à l'époque déterminée, il est procédé aux enchères. Elles ne peuvent être faites que dix jours après les publications et affiches[1]. Si la mise à prix est supérieure à 100 fr., l'enchère a lieu à l'extinction des feux; au-dessous, on fait une simple enchère sans feux[2]. Le ministère des commissaires-priseurs n'est pas exigé, et les préposés du domaine peuvent faire eux-mêmes l'aliénation[3].

[1] Arrêté du 23 nivôse an VI. — Ord. du 14 septembre 1822. — Règlement sur la comptabilité publique du 31 mai 1838, et autre règlement qui a remplacé le précédent du 31 mai 1862.

[2] Loi du 2 janvier 1793.

[3] Argument tiré de la loi du 2 nivôse an IV et de l'arrêté du 23 nivôse

37. Des règles spéciales ont été établies pour la disposition des effets mobiliers de la guerre, de la marine, des autres ministères, et en particulier des douanes.

Les fonctionnaires de l'intendance militaire sont autorisés à faire vendre les objets du mobilier de la guerre, et, sur leur réquisition, les préposés du domaine ont le droit d'y procéder. Le prix est en général encaissé par les receveurs des domaines, sauf une exception pour la vente des fumiers des corps de cavalerie. Ils sont vendus sans le concours de l'administration des domaines, et leur prix profite aux *masses d'entretien*. — Les chevaux réformés sont vendus aux enchères publiques. Comme l'acheteur est présumé avoir été suffisamment averti de l'existence des défauts par le fait seul que la vente avait pour objet des chevaux de réforme, les règles sur la résolution pour vices rédhibitoires ne sont pas applicables. Ordinairement d'ailleurs la clause de non-garantie est insérée dans le cahier des charges; mais alors même qu'on aurait négligé de l'y exprimer, nous pensons que l'acquéreur ne pourrait pas se prévaloir de la loi du 20 mai 1838. Cette loi n'a été faite que pour protéger les acquéreurs contre les surprises ou erreurs. Or quel acquéreur pourrait prétendre qu'il a été surpris dans l'achat des chevaux que l'administration a réformés? Jamais vendeur n'agira plus sincèrement que ne le fait l'État en pareille occurrence.

38. Le mobilier de la marine, lorsqu'il est impropre au service, et les bâtiments naufragés, sont vendus aux enchères publiques en se conformant aux règles générales. Ce qui est particulier à la vente de ces objets, c'est que le jour de la vente est fixé par le commissariat de la marine, et que les commissaires ont la faculté d'ajourner la vente lorsque les enchères ne donnent pas une somme égale à la valeur réelle. Les préposés du domaine concourent à la vente, et l'on peut même dire qu'ils y ont la part la plus importante; car, 1° ils dressent le cahier

an VI. Cet argument consiste à dire que la loi du 2 nivôse an IV et l'arrêté du 23 nivôse an VI avaient conféré au Gouvernement le droit de faire vendre le mobilier de l'État avant que la loi du 27 ventôse an XI n'eût constitué le privilège des commissaires-priseurs. — Arrêt de la Cour de cassation du 7 mai 1832 (Sirey, 1832, I, 326).

des charges; 2° ils signent, avec les commissaires de la marine, le procès-verbal d'adjudication; 3° ils encaissent le produit de la vente et remettent un récépissé avec une expédition du procès-verbal d'adjudication.

39. Dans les ministères, les meubles hors de service, tels que livres, registres, sommiers et autres objets formant le matériel des bureaux, sont vendus aux enchères publiques suivant les règles ordinaires qui sont applicables à la vente des meubles domaniaux. La vente a lieu, en présence des agents de l'administration qui fait vendre, par le receveur des domaines qui encaisse le prix[1].

On suit les mêmes règles pour le mobilier hors d'usage des administrations publiques. La vente est faite aux enchères publiques au jour fixé par le préfet, sur la proposition du directeur des domaines et, autant que possible, en présence du maire ou de l'adjoint. Comme ces objets n'ont généralement qu'une valeur modique, une instruction du ministre des finances a décidé que le directeur des domaines pourrait autoriser les agents de son administration à faire une vente de gré à gré[2].

40. L'État est aussi souvent acquéreur d'objets mobiliers, et nous pourrions traiter ici de la capacité de l'État comme acheteur; mais nous en avons déjà parlé et, d'un autre côté, les marchés où l'État est acquéreur de meubles sont des *marchés de fournitures*, matière importante dont nous traiterons dans un chapitre spécial.

Nous devrions aussi traiter ici de l'État débiteur et du budget. Mais nous consacrons plus bas un chapitre à l'État débiteur et un autre qui termine l'ouvrage a pour titre : *Comptabilité publique et cour des comptes.*

[1] Ord. du 14 septembre 1822. — Art. 16 de l'ord. du 31 mai 1838 sur la comptabilité, et le même article du décret du 31 mai 1862.

[2] Décis. du ministre des finances du 5 juin 1851, et instruction ministérielle du 29 juillet suivant.

DROIT COMPARÉ.

41. Angleterre. — Les terres domaniales de la Couronne (*terræ Regis dominicales*) étaient autrefois très-étendues. « C'étaient, dit Blackstone, des portions de territoire qui furent réservées pour la Couronne, lors du partage primordial, ou qui lui sont tombées soit par confiscation, soit autrement[1]. » A la suite d'aliénations successives, elles ont été réduites à peu de chose; car le principe de l'inaliénabilité n'a été établi qu'à partir du règne de la reine Anne. Un acte du Parlement disposa, qu'à l'avenir, le domaine de la Couronne serait inaliénable et, en même temps, prononçait la nullité de tout bail qui passerait une durée de trente et un ans pour les biens ruraux, ou quarante et un ans pour les maisons. La même loi portait que les baux qui avaient alors vingt ans ne pourraient pas être prorogés pour plus de onze ans, après leur expiration. Ces précautions étaient tardives, parce que déjà la plus grande partie des domaines avait été aliénée ou donnée à long bail. En 1810, Georges III préféra une pension fixe, ou liste civile, aux revenus incertains des domaines et forêts. A partir de ce moment, le domaine a été placé sous l'autorité du Parlement. Il est administré par deux commissaires, dont le premier a une place au cabinet des ministres. Ces commissaires cependant appartiennent à l'administration permanente, et même celui qui fait partie du ministère n'est pas membre de la Chambre des communes. Cette administration dépend de la Trésorerie, dont l'approbation est nécessaire pour les achats, les ventes et les constructions[2].

42. Belgique. — « Lorsque quelques-uns des objets mobiliers ou immobiliers à la disposition d'un ministre ne peu-

[1] *Commentaire des lois anglaises* (trad. franç.), t. I, p. 415.

[2] V. *Das heutige englische Verfassungs-und-Verwaltungs-Recht*, t. I, p. 466 et 467, par Rudolf Gneist. — V. aussi *Die Verfassung Englands*, par Ed. Fischel, p. 157 et 443. Le département des domaines porte le titre de *Office of Woods, Forest and Land Revenues* (50, Georges III, c. 65).

vent être réemployés et sont susceptibles d'être vendus, la vente doit en être faite avec le concours des préposés des douanes et dans les formes prescrites. Le produit de ces ventes est porté en recette au budget de l'exercice courant[1]. » La loi demande seulement l'observation des formalités, c'est-à-dire la vente aux enchères avec publicité et concurrence, et n'exige pas l'approbation par une loi spéciale. Elle soumet ces aliénations aux conditions suivantes : 1° l'observation des formalités; 2° le versement du prix parmi les recettes de l'exercice courant. — Si l'aliénation était faite sans nécessité et abusivement, la responsabilité ministérielle, qui est pratiquée en Belgique, serait un remède efficace.

La concurrence et la publicité sont la règle ordinaire à observer pour les marchés de fournitures (art. 158 du règlement sur la comptabilité et 21 de la loi). Il y a cependant quelques exceptions (au nombre de neuf) dans lesquelles les marchés peuvent être consentis de gré à gré (art. 159 du règlement et 22 de la loi). La plus importante des exceptions est celle qui est faite pour les marchés ayant ponr objet une somme inférieure à 10,000 fr., une fois payée, ou une somme annuelle de 3,000 fr. pendant une durée de moins de cinq ans. Il est procédé à l'adjudication au rabais par soumissions cachetées (art. 162 du règlement).

43. Prusse. — Le domaine privé de l'État est imprescriptible en Prusse, en ce sens, du moins, que le possesseur est tenu de représenter un juste titre sur lequel s'appuie sa possession. Celui dont la possession a été paisible pendant vingt-quatre ans, tire de cette possession la présomption qu'à l'origine il a eu un juste titre; il ne perd le bénéfice de cette présomption, que si on lui démontre qu'il n'a pas eu de juste titre à l'origine, ou encore que l'État n'a aucun moyen de recours en indemnité pour échapper à la perte que lui fera éprouver la prescription[2].

[1] Loi du 15 mai 1846, art. 15 et 16, *sur la comptabilité publique*, et règlement du 15 novembre 1849, sur la même matière, art. 15.

[2] *Das Staats-Recht der Preussischen Monarchie*, par de Rönne, t. II, p. 442, n° 473. Nouvelle édition.

44. Espagne. — Dans le domaine privé de l'État sont compris : 1° les terrains vains et vagues; 2° les montagnes; 3° les mines; 4° les biens vacants sans maîtres; 5° les biens nationaux. — A plusieurs reprises, le gouvernement espagnol a fait des tentatives pour mettre en culture les terrains vains et vagues (*Baldios*); mais son initiative a rencontré une résistance invincible de la part des propriétaires de troupeaux. On a proposé de concéder ces terrains à des colonies agricoles; mais on ne s'est même pas mis d'accord sur le caractère qu'auraient ces colonies intérieures. Les montagnes ou terrains boisés (*montes* signifie les terrains boisés ordinairement des montagnes ou collines) sont, comme nos bois et forêts, administrés par des agents spéciaux. — Nous y reviendrons plus tard, et nous renvoyons aussi ce qui est relatif aux mines. — Les biens vacants (*mostrencos*). « On appelle *mostrencos*, dit M. Colmeiro, les biens meubles, les animaux, les immeubles, perdus ou abandonnés, dont le maître est ignoré. Ces choses *auraient pu être attribuées au premier occupant;* mais les lois positives les ont fait entrer dans le domaine de l'État. » A cette catégorie appartiennent les biens sans maître, communauté ou particulier; la moitié du trésor trouvé dans le fond de l'État; les épaves transportées sur la plage par les eaux de la mer, qu'elles proviennent ou non de naufrage. Par exception, les produits qui viennent du crû de la mer, appartiennent au premier occupant.

Le mot *biens nationaux* a en Espagne, comme chez nous, la signification spéciale qui sert à désigner les biens des corporations religieuses vendus aux enchères pour payer la dette publique [1] (*Bienes nacionales*).

§ 2. — Le département.

Sommaire.

45. Le département est une personne morale. — Historique. — Loi du 22 décembre 1789. — Décret du 9 avril 1811. — Loi du 10 mai 1838. — Loi du 18 juillet 1866.

[1] *Derecho administrativo*, 2e édit., t. II, p. 86 à 143 et édition de 1876, p. 111 à 191.

46. Immeubles départementaux productifs de revenu.
47. Domaine départemental mobilier.
48. Attributions des conseils généraux. — Délibérations portant règlement.
49. Mode d'administration des biens départementaux.
50. Acquisitions à titre onéreux et à titre gratuit.
51. Formes de l'aliénation.
52. Vente des biens que le conseil général n'a pas la faculté de déclasser.
53. Transactions.
54. Emprunts départementaux.
55. Actions en justice.
56. Droit d'annulation réservé au chef de l'État pour excès de pouvoir ou violation de la loi.
57. Budget départemental, d'après la loi du 10 mai 1838.
58. Division en sections. — Dépenses ordinaires.
59. Deuxième section. — Dépenses facultatives.
60. Troisième section. — Dépenses spéciales.
61. Quatrième section. — Dépenses extraordinaires.
62. Recettes. — Sections de recettes correspondant aux sections de dépenses.
63. Centimes additionnels départementaux.
64. Économie du budget départemental d'après la loi du 10 août 1871.
65. Recettes. — Centimes additionnels. Suppression du fonds commun.
66. Dépenses ordinaires.
67. Dépenses obligatoires.
68. Suite.
69. Suite.
70. Budget extraordinaire.
71. Vote et règlement du budget.
72. Recouvrement des recettes.
73. Ordonnancement.
74. Paiements.
75. Suite.
76. Suite.
77. Budget rectificatif.
78. Suite.
79. Ingénieurs sous-ordonnateurs.
80. Trésorier-payeur général.
81. Compte.
82. Suite.
83. Suite.

45. Le département reçut une personnalité civile, avec capacité d'aliéner et d'acquérir, de la loi même qui établit les nouvelles divisions administratives de la France. Par cela seul qu'elle obligeait le directoire du département à rendre un compte de gestion au conseil général, la loi du 22 décembre 1789 reconnaissait que le département était une personne morale avec un patrimoine propre. Les articles 21 et 24, section deuxième,

créaient des ressources au département pour faire face à certaines dépenses. Enfin l'article 6 de la section troisième interdisait à l'administration départementale d'établir aucun impôt ou de contracter aucun emprunt sans y être autorisée par une loi spéciale, ce qui implique que, moyennant certaines conditions, des impôts pouvaient être levés et des emprunts contractés pour le département. Cette personnalité n'était cependant qu'un germe jusqu'au décret du 9 avril 1811, qui a véritablement constitué le domaine départemental. Avant cette époque, les hôtels des préfectures et sous-préfectures, les palais de justice et autres bâtiments affectés aux services publics, dans le département, appartenaient à l'État, qui était chargé de pourvoir aux dépenses de leur entretien. Le décret du 9 avril 1811 en abandonna la propriété aux départements, à la condition de les entretenir et de conserver leur affectation. C'était une libéralité en la forme; dans le fond, une charge imposée au département. Les considérants du décret commençaient par établir le droit de l'État à la propriété de ces immeubles, ce qui emportait pour le domaine le droit de les reprendre et d'obliger les départements à s'en procurer d'autres. « Voulant néanmoins, continuaient les considérants, « donner une nouvelle marque de notre munificence impériale à « nos sujets de ces départements, en leur épargnant les dépen- « ses que leur occasionneraient tant l'acquisition desdits édifices « que le remboursement des sommes avancées par notre trésor « impérial. » La liberté n'était qu'apparente, et tout se réduisait à dire que désormais, et comme conséquence de cette cession, l'entretien serait à la charge des départements. Il est vrai que le département acquérait une propriété qu'il n'avait pas; mais, comme cette propriété continuait à être grevée d'affectation perpétuelle, la charge annuelle imposée au département n'était compensée par aucun avantage appréciable.

Quoique, d'après le décret du 9 avril 1811, les *palais des tribunaux* soient la propriété du département, il en est autrement des palais où siègent les Cours d'appel. Ce n'est pas un service départemental puisque le ressort de la Cour s'étend sur plusieurs départements. Aussi l'acquisition, la construction et l'entretien de ces édifices sont à la charge de l'État. Lorsque le tribunal de

première instance et la Cour sont réunis dans le même palais, la dépense est divisée. L'État supporte la part relative aux bâtiments occupés par la Cour d'appel et le département celle qui concerne les salles de la Cour d'assises et du tribunal de première instance.

Les bâtiments affectés aux services publics constituent, à peu près exclusivement, le domaine immobilier des départements; ils ont rarement des immeubles productifs de revenus.

46. On peut cependant citer quelques biens départementaux productifs de revenus; mais ils sont rares, et ordinairement leur importance n'est pas grande. Ce sont :

1° Les immeubles qui, n'étant plus affectés à un service public, sont affermés après leur changement de destination, soit parce que le département veut les conserver dans son domaine privé d'une manière définitive, soit parce qu'il les loue provisoirement en attendant un moment opportun pour la vente, ou une affectation nouvelle;

2° Les fermes-écoles. Quelques-unes sont des propriétés départementales, mais ordinairement ce sont des entreprises privées, moyennant subvention accordée sous certaines charges à l'entrepreneur;

3° Les terrains plantés de pépinières;

4° Quelques établissements d'eaux thermales;

5° Les routes départementales[1]. Malgré leur affectation au service public de la viabilité, elles rentrent dans le domaine privé productif de revenu par les arbres qu'elles portent; car l'élagage des branches donne un produit périodique et, quand ils meurent, les troncs forment un produit accidentel qui entre dans la caisse départementale.

6° Enfin les produits des jardins attenant aux bâtiments départementaux affectés aux services publics. Ordinairement, d'ailleurs, ces fruits sont abandonnés aux fonctionnaires ou gardiens et forment un supplément de traitement.

[1] Art. 59, § dernier de la loi du 10 août 1871 : « Sont comprises définitivement parmi les propriétés départementales les anciennes routes impériales de troisième classe dont l'entretien a été mis à la charge des départements par le décret du 16 décembre 1811. »

47. Le domaine mobilier du département se compose du mobilier de la préfecture, des sous-préfectures et généralement de tous les meubles qui garnissent les édifices départementaux. Les archives du département sont aussi une partie importante de son domaine privé. Elles sont productives de revenu, puisque les expéditions de ces pièces donnent lieu à la perception de sommes qui tombent dans la caisse départementale.

Dans quelques départements, l'administration départementale a fait construire des ponts à péage ou établi des bacs. Ces ponts et bacs constituent une espèce de *domaine incorporel* productif de revenu.

48. On voit par ce qui précède que le domaine privé départemental n'a que peu d'importance. Le budget départemental serait presque nul si les centimes additionnels ne remplissaient pas la caisse du département. Cependant ce domaine existe et, quelque restreint qu'il soit, il est indispensable d'établir les règles suivant lesquelles il est administré, acquis et aliéné. La loi nouvelle sur les attributions des conseils généraux du 10 août 1871 règle, de la manière suivante, les actes relatifs au domaine départemental[1] :

« Art. 46. Les conseils généraux *statuent définitivement* sur les affaires ci-après désignées, savoir :

« 1° Acquisition, aliénation et échange de propriétés départementales, mobilières et immobilières, quand ces propriétés ne sont pas affectées à l'un des services énumérés au n° 4;

« 2° Mode de gestion des propriétés départementales;

« 3° Baux de biens donnés ou pris à ferme et à loyer, quelle qu'en soit la durée;

« 4° Changement de destination des propriétés et des édifices départementaux autres que les hôtels de préfecture et de sous-préfecture et les locaux affectés aux cours et tribunaux, au casernement de la gendarmerie et aux prisons;

« 5° Acceptation ou refus des dons et legs faits au département, quand ces dons et legs ne donnent pas lieu à réclamation;

« 6° Etc., etc. »

[1] La loi du 10 août 1871 n'a fait, sur ce point, que reproduire à peu près la loi des 18-24 juillet 1866.

49. Il résulte de cette disposition que le conseil général règle par une délibération, qui n'est plus soumise à l'approbation préalable ni du préfet ni du ministre[1], le mode d'administration des biens départementaux. Il décidera donc si ces biens seront régis directement pour le compte du département ou s'ils seront affermés. Lorsque le bail sera choisi, le conseil général en réglera les conditions quelle qu'en soit la durée. Il déterminera aussi suivant quel mode il y sera procédé. En général, les enchères publiques avec concurrence seront adoptées, par analogie de ce qui a lieu pour les biens de l'État. Ce n'est là cependant qu'une analogie, et le conseil général ne violerait aucune loi, s'il adoptait le bail de gré à gré même en dehors des cas où il est formellement autorisé pour les biens du domaine de l'État.

Des mots : *quelle qu'en soit la durée,* il faut conclure que le conseil général pourrait régler les conditions du bail, alors même qu'il serait fait pour plus de 9, 18 et même 30 ans. Il est vrai qu'au-dessus de ce temps, le bail n'est plus un acte d'administration mais d'aliénation. Cela importe peu, puisque le conseil général est compétent tout aussi bien pour décider des actes d'aliénation que pour régler les actes d'aministration.

50. C'est aussi le conseil général qui règle les acquisitions à titre onéreux et à titre gratuit. Il y a cependant une différence entre les deux espèces de contrats. Pour les achats, échanges et autres acquisitions à titre onéreux, le conseil général est compétent dans tous les cas, tandis que pour les dons et legs sa compétence est subordonnée à la condition que la libéralité ne donne lieu à aucune réclamation de la famille[2].

L'article 46, § 5, paraît supposer que les réclamations de la

[1] D'après l'article 30 de la loi du 10 mai 1838, l'approbation des délibérations relatives au mode de gestion était donnée par le ministre; elle était donnée par le préfet d'après le n° 3 du tableau A annexé au décret de décentralisation du 25 mars 1852.

[2] La loi du 18 juillet 1866 exigeait deux conditions : 1° que la donation ou le legs ne fussent pas grevés d'affectation immobilière; 2° qu'il n'y eût pas réclamation de la famille. La première condition a été supprimée par la loi du 10 août 1871, et il ne reste plus que la deuxième condition. Ainsi la donation, même grevée de charge immobilière, serait réglée par le conseil général, s'il n'y avait pas de réclamation.

famille s'appliquent aux legs et aux donations. Or, s'il est facile de comprendre que la famille réclame quant aux legs, puisque les droits des héritiers s'ouvrent au décès, on ne s'explique pas comment, du vivant du donateur, des héritiers sans aucun droit acquis pourraient élever la voix contre un acte de disposition qui ne contrarie que des espérances. Aussi pensons-nous que, dans la pensée des rédacteurs de l'article, les mots *sans réclamation* ne doivent s'entendre que des legs et ne s'appliquent pas aux donations. Cependant si les héritiers présomptifs avaient réclamé contre une donation entre-vifs, il serait prudent de faire autoriser l'acceptation par décret. La loi ne distingue pas et, bien que la distinction entre les dons et les legs soit fondée en principe, il y aurait témérité à ne pas appliquer la loi suivant le texte : « Lorsqu'il y a réclamation, l'approbation doit être donnée par décret (art. 53 de la loi du 10 août 1871). »

Le préfet peut et même doit accepter les donations à titre conservatoire, pour prévenir la caducité qui résulterait du décès du donataire avant l'acceptation. La décision du conseil général ou du Gouvernement qui intervient ensuite a effet du jour de l'acceptation[1].

51. Les aliénations et échanges sont, dans tous les cas, réglés par des délibérations du conseil général qui fixe les conditions auxquelles l'aliénation aura lieu. La vente sera faite à l'amiable ou aux enchères suivant ce qu'aura décidé le conseil général. Si la délibération est muette sur ce point, il faut en conclure que le conseil général a entendu que la vente serait faite aux enchères publiques; car, la publicité et la concurrence sont la garantie des personnes morales qui sont des mineurs. Si le cahier des charges porte que, dans un certain délai après l'adjudication, il y aura lieu à surenchère, il y sera procédé suivant les conditions du contrat. Sinon, et à défaut de mention spéciale, la première adjudication sera définitive; car, nulle

[1] C'est au conseil général qu'il appartient de statuer sur les dons et legs faits aux tribunaux et aux cours d'assises. Décision du ministre de l'intérieur, 10 avril 1874. La circulaire du 8 octobre 1871 suppose que la *réclamation* peut s'appliquer aux donations comme aux legs.

disposition ne consacre le droit de surenchère pour les départements. On pourrait argumenter de ce qui est admis pour la vente des biens de mineurs (art. 965, C. pr. civ.); mais une simple analogie ne suffit pas pour faire admettre une solution dont l'effet serait de porter atteinte à un contrat formé par l'adjudication. Cette résolution ne peut être reconnue que dans les cas où soit la loi, soit la volonté des parties l'ont formellement prévue.

Si, par exception, un département était propriétaire d'une forêt, l'aliénation n'en pourrait être permise que par un décret, parce que cette forêt serait soumise au régime forestier (art. 90 du Code forestier). Une jurisprudence qui sera exposée plus bas le décide formellement quant aux forêts communales. Les mêmes raisons s'appliquent à tous les bois des établissements publics, puisque cette décision est fondée sur ce que ces biens sont soumis au régime forestier.

52. Le conseil général statue définitivement sur l'aliénation des biens affectés à un service public, lorsqu'il a le pouvoir de les déclasser. Il en est autrement des immeubles à l'égard desquels ce pouvoir ne lui appartient pas. En ce qui concerne cette catégorie de biens, l'aliénation et la désaffectation sont régis par l'article 48 de la loi du 10 août 1871 : « Le conseil général délibère : 1° sur l'acquisition, l'aliénation et l'échange des propriétés départementales affectées aux hôtels de préfecture et de sous-préfecture, aux écoles normales, aux cours d'assises et tribunaux, au casernement de la gendarmerie et aux prisons; 2° sur le changement de destination des propriétés départementales, affectées à l'un des services ci-dessus énumérés. »

La différence consiste en ce que dans un cas le conseil général *statue définitivement*, tandis que dans l'autre il *délibère* sauf approbation de l'autorité supérieure.

53. Le § 16 de l'art. 46 de la loi du 10 août 1871 attribue au conseil général le droit de statuer sur les transactions concernant les droits des départements[1]. Une circulaire du 5 mai 1852

[1] Le département peut-il faire un *compromis?* — La question sera traitée plus bas pour les *communes*. Même solution dans les deux cas.

prescrit, par analogie de ce qui a lieu pour les transactions communales, de prendre l'avis d'une commission composée de trois jurisconsultes. Cet avis n'étant exigé par aucune loi, l'inobservation de la circulaire n'aurait pas d'effet juridique, et les tribunaux ne pourraient pas annuler la transaction pour défaut de forme.

54. Avant la loi du 18 juillet 1866, les emprunts départementaux ne pouvaient être autorisés que par une loi spéciale d'intérêt local. Sur ce point, l'article 34 de la loi du 10 mai 1838 ne faisait aucune exception, et sa disposition n'avait été modifiée que temporairement par le décret de décentralisation; car les n°s 36 et 37 du tableau, qui accordaient au préfet le droit d'autoriser l'emprunt dans certains cas, avaient été abrogés par une loi du 10 juin 1853, ce qui emportait le rétablissement pur et simple de la loi du 10 mai 1838. L'article 2, § 2, de la loi du 18 juillet 1866 donna aux conseils généraux le pouvoir de voter des emprunts à la condition : 1° qu'ils seraient éteints dans un délai n'excédant pas douze années; 2° qu'ils seraient remboursables soit sur les ressources ordinaires, soit sur les centimes extraordinaires dont le § 1er du même article autorisait le vote par le conseil général. Si le délai d'amortissement dépassait douze ans, ou si, pour éteindre l'emprunt, il fallait créer des ressources extraordinaires spéciales, une loi était nécessaire, conformément à l'article 34 de la loi du 10 mai 1838. L'article 40 de la loi du 10 août 1871 a modifié la disposition de la loi du 18 juillet 1866 en matière d'emprunts : « Le conseil général peut voter également des emprunts départementaux remboursables dans un délai qui ne pourra excéder quinze années sur les ressources ordinaires et extraordinaires. » La modification faite par cette disposition consiste en ce que le délai est porté de 12 à 15 années. Si le terme de remboursement excédait 15 années ou s'il fallait, pour le service de l'emprunt, dépasser le maximum fixé par la loi de finances, une loi spéciale serait nécessaire (art. 40 et 41 de la loi du 10 août 1871).

Le préfet est compétent pour approuver l'adjudication desdits emprunts (n° 11 du tableau A annexé au décret du 25 mars 1852). Comment cette adjudication sera-t-elle faite? En général, elle est faite aux enchères ou par soumissions cachetées avec

concurrence et publicité. Cependant le conseil général ou la loi qui approuve l'emprunt pourraient autoriser le préfet à traiter, de gré à gré, soit avec un banquier déterminé, soit avec un prêteur dont il lui laisserait le choix.

55. D'après le n° 15 de l'article 46 de la loi nouvelle, le conseil général statue définitivement sur « les actions à intenter « ou à soutenir au nom du département, sauf les cas d'ur- « gence, dans lesquels la commission départementale pourra « statuer. » C'est le préfet qui représente le département en justice, et il ne peut agir qu'en vertu d'une délibération du conseil général, ou, en cas d'urgence, de la commission départementale. Même hors le cas d'urgence, il peut, avec l'avis de la commission, *défendre* à toute action intentée contre le département. — Il doit faire tous les actes conservatoires et interruptifs de déchéance. — En cas de litige avec l'État, le département est représenté par un membre de la commission départementale[1].

Si le département est défendeur, le demandeur est tenu, avant d'agir devant les tribunaux, de remettre au préfet un mémoire exposant l'objet et les motifs de la demande. Il lui en est donné récépissé, et le préfet a le délai de deux mois pour prendre son parti. A l'expiration de ce délai, si le préfet ou les autorités compétentes n'ont pas acquiescé à la réclamation, le demandeur peut porter son action devant la justice ordinaire. Au reste, la remise du mémoire interrompt la prescription si elle est suivie d'une demande en justice dans les trois mois (art. 55 de la loi du 10 août 1871).

56. Dans tous les cas que nous venons d'exposer, comme dans tous ceux qu'énumère l'article 46 de la loi nouvelle, le conseil général *statue définitivement,* et sa délibération est exécutoire par elle-même. Cependant l'article 47 réserve au chef de l'État le droit d'en prononcer l'annulation pour excès

[1] Le droit d'agir en justice pour le département appartient en principe au préfet, en vertu de l'article 54, et non à la commission départementale, alors même que le conseil général lui en aurait fait la délégation expresse (avis du ministre de l'intérieur du 23 mars 1874). Le choix de l'avocat et de l'avoué appartient au préfet (avis du ministre de l'intérieur du 24 mai 1874).

de pouvoirs ou pour violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique. Cette annulation ne peut être prononcée que par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique, et doit l'être dans les vingt jours, après lesquels elle devient exécutoire de droit. C'est un *droit de cassation* qui appartient au chef de l'État et non un *pouvoir de réformation* pour mauvaise appréciation du fond. Ainsi l'annulation ne pourrait pas être prononcée par le motif que la délibération du conseil général serait défavorable au département.

Le chef de l'État a aussi le pouvoir de suspendre l'exécution de la décision dans les cas où le conseil général est seulement appelé à délibérer (art. 48 de la loi du 10 août 1871); mais ici son pouvoir n'est pas limité à l'incompétence et à la violation de la loi; il peut suspendre pour motif pris de ce qu'au fond le conseil général n'aurait pas adopté la meilleure décision. Le conseil général sera de nouveau appelé à délibérer; s'il maintient sa première décision, le chef de l'État pourra de nouveau prononcer la suspension. Est-ce à dire que ce conflit sera insoluble? Non; il se terminera nécessairement par une transaction. Le sentiment du bien public finit par l'emporter sur l'esprit de résistance, et chacun cède un peu pour ne pas entraver indéfiniment la marche des affaires publiques.

L'article 49 n'exige pas que le décret de suspension soit rendu dans la forme des règlements d'administration publique comme l'article 47 l'exige pour le décret d'annulation. Mais en fait le conseil d'État est presque toujours consulté[1].

57. Budget départemental. — La loi nouvelle a introduit des modifications profondes dans la distribution du budget départemental; mais pour bien comprendre le système de la loi de 1871, il est au moins utile sinon indispensable de connaître la législation antérieure[2].

[1] L. Aucoc, *Conférences*, t. II, p. 239. « Rien n'empêcherait, dit M. Aucoc, le Gouvernement de déclarer, avant l'expiration du délai de trois mois, qu'il n'a pas l'intention d'user de son droit de suspension. La délibération pourrait ainsi devenir immédiatement exécutoire. »

[2] Le budget est un état de recettes et de dépenses. Ce mot, que nous

58. Le caractère du budget départemental, tel qu'il était organisé et distribué d'après la loi du 10 mai 1838, avait pour caractère principal la division des recettes et des dépenses en sections qui se correspondaient. Les sections étaient au nombre de six.

1re *section.* — Elle comprenait les dépenses ordinaires. L'article 12 de la loi du 10 mai 1838 énumérait les dépenses qui appartiennent à cette section :

1° Les grosses réparations et l'entretien des édifices et bâtiments départementaux;

2° Les contributions dues par les propriétés des départements;

3° Le loyer, s'il y a lieu, des hôtels de préfecture et de sous-préfecture;

4° L'ameublement et l'entretien du mobilier de l'hôtel de la préfecture. Quant aux sous-préfectures, le n° 4 de l'article 12 ne mettait à la charge du département, comme dépense ordinaire, que l'ameublement des bureaux de la sous-préfecture, et laissait à la charge des sous-préfets l'ameublement des appartements. Le décret du 28 mars 1852 a mis à la charge des départements l'ameublement et l'entretien du mobilier des sous-préfectures;

5° Le casernement ordinaire de la gendarmerie;

6° Les dépenses ordinaires des prisons départementales;

7° Les frais de translation des détenus, des vagabonds et des forçats libérés;

8° Les loyer, mobilier et menues dépenses des cours et tribunaux, et les menues dépenses des justices de paix;

avons emprunté à l'Angleterre, est cependant d'origine française; il nous est revenu après avoir été importé en Angleterre par la conquête normande. Le mot *bouge*, qui aujourd'hui s'entend des culs-de-sac et des maisons situées dans les impasses, voulait dire *sac* dans notre vieille langue, et le diminutif *bougette* ou petit-sac signifiait *bourse;* il a voulu dire *trésor public*, ou *bourse de l'État*. Les Anglais, en le modifiant par la prononciation, lui ont fait signifier la situation du trésor, c'est-à-dire l'état des recettes et des dépenses. Comme il arrive souvent, la modification de la prononciation a entraîné le changement de l'orthographe.

9° Le chauffage et l'éclairage des corps-de-garde des établissements départementaux;

10° Les travaux d'entretien des routes départementales et des ouvrages d'art qui en font partie;

11° Les dépenses des enfants trouvés et abandonnés, ainsi que celles des aliénés, pour la part afférente au département, conformément aux lois;

12° Les frais de route accordés aux voyageurs indigents;

13° Les frais de publication et d'impression des listes électorales et du jury;

14° Les frais de tenue des collèges et des assemblées convoquées pour nommer les membres de la chambre des députés, des conseils généraux et des conseils d'arrondissement;

15° Les frais d'impression du budget des recettes et des dépenses du département;

16° La portion à la charge des départements dans les frais des tables décennales de l'état civil;

17° Les frais relatifs aux mesures qui ont pour objet d'arrêter le cours des épidémies et épizooties;

18° Les primes fixées par les règlements d'administration publique pour la destruction des animaux nuisibles;

19° Les dépenses de garde et conservation des archives départementales.

59. 2° *section.* — La seconde section était composée des dépenses que le conseil général avait la faculté de voter ou de refuser. Ces dépenses étaient appelées *facultatives* parce que l'administration ne pouvait pas les inscrire d'office au budget, lorsque le conseil général avait négligé ou refusé de les voter. Au contraire, les dépenses de la première section étaient *obligatoires*, en ce sens que par décret elles pouvaient être inscrites au budget départemental jusqu'à concurrence des recettes correspondantes.

60. 3° *section.* — Les dépenses comprises dans cette section ou dépenses extraordinaires devaient être autorisées par une loi spéciale d'intérêt local. La formation des recettes extraordinaires était liée avec les dépenses, et la loi statuait sur l'ensemble du projet.

61. 4e, 5e et 6e *sections*. — Enfin les trois dernières sections comprenaient les dépenses mises à la charge du département par des lois relatives à quelques services, l'instruction primaire, les chemins vicinaux et le cadastre. Des ressources spéciales étaient affectées à ces dépenses et, dans la mesure du maximum fixé par ces lois, le conseil général pouvait voter, sans approbation particulière d'aucune autorité supérieure, les dépenses de ces sections et les centimes additionnels correspondants.

62. Examinons maintenant avec quelles ressources ces dépenses étaient couvertes. Les dépenses de la première section étaient payées au moyen 1° des *centimes ordinaires*. On appelle ainsi les centimes mis annuellement par la loi des finances à la disposition du conseil général; 2° de la part attribuée au département dans la répartition du *fonds commun*. Ce fonds était formé par des centimes additionnels (ordinairement 7 cent.) levés dans tous les départements et dont le produit était réparti par décret d'après les besoins de chacun au point de vue des dépenses ordinaires; 3° du produit des propriétés départementales, affectées à un service public. Ainsi le produit des prisons, l'élagage des arbres et le prix des arbres abattus sur les routes départementales, le produit de la vente des matériaux de rebut et du mobilier reconnu hors de service étaient affectés au paiement des dépenses ordinaires (art. 10, n° 6, combiné avec l'art. 13 de la loi du 10 mai 1838); 4° du produit des expéditions des anciennes pièces ou actes déposés aux archives de la préfecture; 5° du produit des péages établis au profit du département.

Dans la mesure des ressources que nous venons d'énumérer, les dépenses de la première section étaient obligatoires, et si le conseil général négligeait ou refusait de les voter, elles pouvaient être inscrites d'office. Comme le caractère obligatoire était limité par l'étendue des ressources appartenant à cette section, le pouvoir du chef de l'État n'allait pas jusqu'à les inscrire d'office en y affectant des impositions extraordinaires ou les recettes des autres sections. Cependant les dettes contractées par le département étaient l'objet d'une disposition particulière. D'après l'article 20 de la loi du 10 mai 1838, « les dettes départemen-« tales contractées pour des dépenses ordinaires seront portées

« à la première section du budget et soumises à toutes les règles « applicables à ces dépenses. — Les dettes contractées pour « pourvoir à d'autres dépenses seront inscrites par le conseil « général dans la seconde section et, dans le cas où il aurait « omis ou refusé de faire cette inscription, il y sera pourvu au « moyen d'une contribution extraordinaire établie par une loi « spéciale. » Des termes de cette disposition résultait cette anomalie que pour les dettes contractées en vue des autres dépenses, des ressources extraordinaires pouvaient être créées de manière à en assurer le paiement intégral, tandis que pour les dépenses ordinaires, les dettes quoique mieux justifiées et, pour ainsi dire, plus sacrées n'auraient pu être inscrites d'office que dans la mesure des ressources consacrées à la première section des dépenses. Mais cette disposition devait être interprétée suivant son esprit, et la contribution extraordinaire pouvait *à fortiori* être établie pour faire face aux dépenses ordinaires, en cas d'insuffisance des recettes ordinaires.

Le conseil général avait le droit de consacrer les recettes de la seconde section au paiement des dépenses ordinaires; mais la réciproque était interdite (art. 15 de la loi du 10 mai 1838). « Aucune dépense facultative ne peut être inscrite dans la première section du budget. »

Comme les sections de recettes correspondent aux sections de dépenses, les centimes additionnels qui forment la ressource principale du budget départemental, se divisaient en quatre catégories : centimes ordinaires, centimes facultatifs, centimes extraordinaires et centimes spéciaux.

63. Les centimes ordinaires étaient levés chaque année en vertu de la loi générale de finances et mis à la disposition du conseil général. Les centimes facultatifs étaient perçus en vertu d'une délibération du conseil général dans la limite du *maximum* fixé annuellement par la loi de finances. Pour les centimes spéciaux, le maximum n'était pas fixé annuellement par la loi de finances, mais par les lois sur l'instruction primaire, le cadastre et les chemins vicinaux. Enfin, les centimes extraordinaires étaient votés en même temps que la dépense extraordinaire pour laquelle on les levait; leur destination était donc limitée comme

celle des centimes spéciaux. Ce qui les distinguait, c'est que les centimes spéciaux étaient levés en vertu de lois générales, tandis que pour les centimes extraordinaires une loi spéciale en approuvait l'établissement.

En résumé, le budget départemental, d'après la loi du 10 mai 1838, avait ces traits caractéristiques : 1° les recettes étaient spécialisées et affectées à des dépenses correspondantes; le conseil général ne pouvait pas changer cette corrélation et solder les dépenses d'une section avec les ressources d'une autre. Une seule exception dérogeait à cette règle, car la loi permettait de faire servir les ressources de la deuxième section au paiement des dépenses ordinaires; 2° les dépenses ordinaires étaient obligatoires mais seulement jusqu'à concurrence des recettes de la première section, sauf pour le paiement des dettes.

64. Cette division du budget départemental fut modifiée par la loi du 18 juillet 1866 et la loi organique des conseils généraux du 10 août 1871, adoptant ces modifications et les complétant en quelques points, n'admet que deux sections : le budget ordinaire et le budget extraordinaire. Chacun des budgets a ses recettes et ses dépenses, mais ni l'un ni l'autre ne sont subdivisés.

Les recettes du budget ordinaire se composent de celles qui ont un caractère périodique et se reproduisent tous les ans, ou du moins à des intervalles réguliers. Les centimes ordinaires mis à la disposition du conseil général dans la limite du *maximum* fixé par la loi de finances[1], les centimes spéciaux pour le cadastre, l'instruction primaire et les chemins vicinaux, les droits des archives, les revenus des biens départementaux, le produit des péages et de tous autres droits concédés au département par des lois, telle est la dotation du budget ordinaire. Il faut y ajouter la part allouée au département sur le fonds de 4 millions inscrit annuellement au budget du ministre de l'intérieur et réparti, conformément à un tableau annexé à la loi des finances, entre les départements qui, en raison de leur situation financière, doivent recevoir une allocation sur les fonds généraux du budget. On y ajoute aussi les contingents de l'État et des com-

[1] Ordinairement 25 centimes additionnels.

munes pour le service des aliénés et aussi le contingent des communes ou autres ressources éventuelles soit pour les chemins vicinaux, soit pour les chemins de fer d'intérêt local (art. 58 de la loi du 10 août 1871).

65. La composition en recettes du budget ordinaire donne lieu à deux observations. 1° Bien que les centimes spéciaux de l'instruction primaire et des chemins vicinaux tombent dans le budget ordinaire, cependant la loi réserve expressément le maintien de leur affectation spéciale aux services pour lesquels ils ont été établis. Leur produit ne peut donc être employé à d'autres dépenses ordinaires que dans le cas où il y aurait excédant des ressources spéciales sur les besoins des services. C'est ce qui résulte de l'article 60, § dernier. L'affectation de l'excédant ne peut même pas avoir lieu dans l'année, mais seulement à l'une des sessions de l'année suivante et après que l'excédant aura été constaté en fin d'exercice. 2° Le fonds inscrit annuellement au budget du ministère de l'intérieur a remplacé l'ancien fonds commun de la loi du 10 mai 1838. Il en diffère en ce que la somme (actuellement de 4 millions) est prise sur les fonds généraux du budget tandis que le fonds commun était formé au moyen de centimes spéciaux levés sur tous les départements. Le fonds commun venait en aide aux départements qui n'étaient pas en mesure de payer leurs *dépenses ordinaires*. La subvention est distribuée aux départements dont la *situation financière* demande une allocation de l'État; mais la situation financière est une expression générique qui peut s'entendre aussi bien du budget extraordinaire que du budget ordinaire. Les bases de la répartition n'ont pas été encore déterminées par la loi et cependant une loi spéciale a depuis longtemps été annoncée, mais elle n'a pas été votée. Chaque année la répartition se fait mais sans règle, sans principe. La règle qui a été suivie c'est de refuser toute allocation à tout département dont le conseil général n'avait pas imposé le maximum des centimes; cela prouvait que la situation financière n'était pas mauvaise et n'exigeait pas une allocation dans la subvention.

66. L'article 60 énumère les dépenses ordinaires : « Le budget ordinaire comprend les dépenses suivantes : 1° loyer,

mobilier et entretien des hôtels de préfecture et de sous-préfecture, du local nécessaire à la réunion du conseil départemental d'instruction publique et du bureau de l'inspecteur d'académie; 2° casernement ordinaire des brigades de gendarmerie; 3° loyer, entretien, mobilier et menues dépenses des cours d'assises, tribunaux civils et tribunaux de commerce, et menues dépenses des justices de paix; 4° frais d'impression et de publication pour les élections consulaires, frais d'impression des cadres pour la formation des listes électorales et des listes de jury; 5° dépenses ordinaires d'utilité départementale; 6° dépenses imputées sur les centimes spéciaux établis en vertu des lois des 2 août 1829, 21 mai 1836, 15 mars 1850 et 10 avril 1867. » — Ce sont, en grande partie, celles que la loi du 10 mai 1838 appelait aussi *dépenses ordinaires*.

67. Les dépenses portées aux quatre premiers numéros étaient obligatoires, et si le conseil général refusait d'inscrire au buget un crédit suffisant, il y était pourvu d'office. Le texte de l'article 61 nous paraît devoir être rectifié. Il y est dit que : « Si le conseil général *omet d'inscrire* un crédit suffisant pour l'acquittement des dépenses énoncées aux nos 1, 2, 3 et 4 de l'article précédent, ou pour l'acquittement des dettes exigibles, il y est pourvu au moyen d'une contribution spéciale portant sur les quatre contributions directes et établie par un décret, si elle est dans les limites du maximum fixé annuellement par la loi de finances, ou par une loi si elle doit excéder ce maximum. — Le décret doit être rendu dans la forme des règlements d'administration publique. »

68. La disposition suppose que le conseil général *omet* d'inscrire le crédit. Si c'était une simple omission, il serait préférable de renvoyer le projet de budget au conseil réuni en session extraordinaire pour demander le vote omis. L'article a voulu parler d'une omission volontaire ou plutôt d'un refus du conseil général.

L'article 61 a, d'un autre côté, négligé de parler de l'*inscription d'office*. En disant qu'il sera pourvu à la dépense obligatoire par une contribution extraordinaire spéciale, il passe sous ilence une idée intermédiaire. S'il y avait des ressources dis-

ponibles, l'inscription d'office de la dépense suffirait. Il ne faudrait donc recourir à une contribution extraordinaire spéciale que s'il y avait 1° refus d'inscription et non simple omission; 2° défaut de ressources disponibles.

La loi du 10 août 1871 a ajouté à l'énumération des dépenses obligatoires qu'admettait la loi du 18 juillet 1866 le paiement des dettes exigibles et les frais d'impression et publication des listes électorales pour la part de dépenses incombant au département. Pour les dettes exigibles, c'est par imitation de la loi municipale (loi du 18 juillet 1837, art. 30). Quant aux frais d'impression et de publication[1], M. Duvergier[2] fait observer « qu'en réalité cette dépense était déjà obligatoire. » Cependant la loi de 1866 disait bien comme celle de 1871, qu'aucune dépense autre que celles formellement indiquées ne serait obligatoire.

69. Nous ferons remarquer que si la loi nouvelle a restreint l'énumération des dépenses obligatoires, elle a donné des effets plus étendus à l'obligation. D'après la loi du 10 mai 1838, les crédits destinés aux dépenses ordinaires pouvaient ou être inscrits d'office, en cas d'omission, ou augmentés en cas d'insuffisance, mais seulement dans la limite des ressources affectées à la première section ou aux dépenses ordinaires. Il n'y avait d'exception que pour les dettes exigibles du département, pour le paiement desquelles une contribution extraordinaire pouvait être établie en cas de nécessité (art. 20 de la loi du 10 mai 1838). L'article 61 de la loi nouvelle permet cette imposition pour toutes les dépenses obligatoires, s'il n'existe pas des ressources disponibles pour y faire face.

70. Le budget extraordinaire se compose en recettes de toutes les ressources qui ont un caractère accidentel et non périodique (art. 59). « Les recettes du budget extraordinaire se composent : 1° du produit des centimes extraordinaires votés annuellement par le conseil général, dans les limites détermi-

[1] La dépense des cahiers administratifs des condamnations emportant privation des droits politiques est obligatoire (Décision du ministre de l'intérieur du 12 juillet 1875).

[2] Duvergier, 1871, p. 203, en note sur l'art. 61.

nées par la loi de finances[1] ou autorisées par des lois spéciales; 2° du produit des emprunts; 3° des dons et legs; 4° du produit des biens aliénés; 5° du remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées; 6° de toutes autres recettes accidentelles. »

Quant aux dépenses, l'article 62 se borne à dire que le budget extraordinaire comprend celles qui sont imputables sur l'article 59. Comme les recettes, ces dépenses ont un caractère accidentel et, une fois faites, ne doivent être renouvelées que de loin en loin et à des intervalles irréguliers. Toutes les dépenses du budget extraordinaire sont facultatives sans exception.

71. Le conseil général vote le budget en prévision dans la session d'août qui précède le commencement de l'année dans laquelle doivent être faites les dépenses. Le projet est préparé par le préfet qui est tenu de le communiquer à la commission départementale, avec les pièces à l'appui, dix jours au moins avant l'ouverture de la session d'août (art. 57). Cette commission doit présenter, dans un rapport sommaire, ses observations sur le projet (art. 79, § 2). Le budget est délibéré par le conseil général qui vote par chapitre, et il est définitivement réglé par décret.

Le règlement par décret peut, en certains cas, fournir un moyen d'obtenir des modifications et de vaincre l'obstination d'un conseil général si cette résistance avait pour objet une matière d'importance. Le Gouvernement, en différant ou refusant l'approbation à l'ensemble du budget, forcerait le conseil général à composition. Sans doute le refus d'approbation est une mesure révolutionnaire et la menace de l'employer ne mérite pas d'être approuvée. Mais il faut cependant admettre que si le conseil général se laissait entraîner au delà de ce qui est raisonnable, il serait bon d'employer les moyens légaux pour le ramener. Or, ce moyen est légal, puisqu'en appelant le Gouvernement à régler le budget par décret, la loi lui a donné un pouvoir sinon d'arbitraire, au moins d'appréciation, et lui a permis d'en user dans l'intérêt du département.

[1] Douze centimes, d'après les dernières lois de finances.

Le droit d'inscrire d'office ou de modifier les allocations pour les dépenses obligatoires appartenant au Gouvernement et non au préfet, il en résulte un changement en ce qui concerne le pouvoir d'ordonner des virements de crédit d'un sous-chapitre à un autre sous-chapitre. Ces virements, qui pouvaient être décidés par le préfet, d'après l'article 464 du règlement de la comptabilité publique du 31 mai 1862, ne peuvent plus être autorisés que par décret[1].

72. Le recouvrement des recettes départementales est fait à la diligence du trésorier-payeur général et sous sa responsabilité en vertu des états qui sont rendus exécutoires par le préfet et par lui remis au comptable (art. 64). « Cette situation du comptable, dit la circulaire du 28 avril 1874, jointe à la nécessité de faire sous sa responsabilité toutes les diligences pour la rentrée des produits, vous impose (aux préfets) les obligations suivantes : le trésorier général ne peut être responsable de la rentrée des produits qu'après en avoir été chargé par la remise d'un titre qu'il appartient à vous seul de rendre exécutoire. Vous avez donc indispensablement à remettre au comptable tous les titres de recettes; ces titres doivent contenir l'indication de la catégorie à laquelle chaque recouvrement devra être attribué. »

73. L'ordonnancement des dépenses est fait par le préfet. Quant aux centimes, il est possible de prévoir les sommes disponibles et les époques où elles seront disponibles; car les centimes additionnels sont, comme les contributions de l'État, exigibles par douzièmes. Cependant la marche des services pourrait être gênée si l'ordonnancement sur les centimes additionnels

[1] Circulaire du 25 mars 1872. « La faculté laissée au Gouvernement de pourvoir au moyen d'une contribution spéciale, à l'acquittement des dépenses que le conseil général n'aurait pas suffisamment dotées, implique le maintien du droit de virement entre les crédits inscrits au sous-chapitre 1er. Mais ce n'est pas à vous, monsieur le préfet, qu'il appartient d'exercer ce droit. Le décret du 25 mars 1852, l'article 464 du décret du 31 mai 1862, les circulaires du 29 juillet et du 24 décembre 1867 ne sauraient se concilier avec la pensée qui a dicté la loi du 10 août 1871. Le droit de virement dans le sous-chapitre 1er du budget est désormais exclusivement réservé au Président de la République. »

n'avait lieu qu'au fur et à mesure de leur rentrée. Aussi a-t-il été décidé que dès les premiers jours de l'exercice et avant le commencement des rentrées, l'ordonnancement pourrait être fait d'office dans la proportion d'un quatorzième pour la première distribution et d'un septième tous les deux mois, par avance, pour chacune des deux grandes divisions du budget. « Ce mode d'ordonnancement ne fait pas d'ailleurs obstacle à ce qu'en dehors des distributions périodiques et pour des motifs exceptionnels, vous m'adressiez des demandes spéciales auxquelles il sera fait immédiatement droit dès qu'elles seront reconnues justifiées[1]. » Sauf l'anticipation relative à la première distribution et les demandes exceptionnelles d'avances, l'ordonnancement sur le produit des centimes a pu être fixé d'une façon à peu près régulière.

Quant aux autres recettes qui sont désignées sous le nom de *produits éventuels*, leur rentrée est variable et irrégulière. Aussi l'ordonnancement sur ces produits n'a-t-il lieu qu'en vertu de demandes expresses d'après les *situations trimestrielles :* « Le recouvrement des produits éventuels, dit la circulaire du 28 avril 1874, n'a pas, comme celui des centimes, une marche fixe ; l'ordonnancement ne peut, dès lors, avoir lieu d'office, mais seulement sur demandes expresses et formulées dans des *situations trimestrielles*. Vous savez que le dépouillement de ces situations donne lieu, tous les trois mois, à un travail d'ensemble. Vous aurez, en conséquence, à me signaler, soit par lettre spéciale, soit sur les situations elles-mêmes, les motifs d'urgence qui ne vous permettraient pas d'attendre l'époque périodique. »

74. Les paiements sont faits en vertu d'ordres remis aux créanciers et nommés *mandats de paiements*. Aucun mandat ne peut être délivré que pour un service fait, et l'ordonnateur doit, avant tout, constater le droit du créancier et réunir les preuves qui l'établissent. Chaque soir, le préfet envoie au trésorier-payeur général le bordereau des mandats délivrés dans la journée. La remise de ces derniers aux parties ne peut être faite qu'après l'œuvre du bordereau. D'après le décret du 1er

[1] Circulaire du 28 avril 1874.

mai 1867, tous les mandats, sans distinction du lieu d'assignation du paiement, doivent être communiqués aux trésoriers-payeurs généraux avec les bordereaux d'émission et les pièces justificatives pour qu'ils y apposent leur visa. Il résulte de cette disposition que les mandats ne doivent être remis aux intéressés qu'à la condition d'être revêtus du visa préalable du trésorier-payeur général. Le préfet peut indiquer le délai dans lequel le paiement devra s'effectuer; mais, en règle générale, les parties ne pourront pas être autorisées à se présenter avant l'expiration du délai de cinq jours. Cependant si telle est la règle générale, il y a exception et le paiement peut être immédiat lorsqu'il y a *urgence motivée* par le préfet au bas du mandat.

75. Les mandats payables au chef-lieu sont adressés aux chefs des établissements publics pour le traitement des employés et les dépenses de ces établissements; aux chefs de service pour le traitement des agents sous leurs ordres et le paiement des entrepreneurs, fournisseurs et ouvriers. Quant aux mandats pour secours et autres dépenses accidentelles, ils peuvent être délivrés directement dans les bureaux de la préfecture si les parties y sont suffisamment connues ou à leur domicile. Si les parties n'habitent pas le chef-lieu, les mandats leur sont adressés par l'intermédiaire des maires. Lorsqu'elles sont domiciliées dans un autre arrondissement que celui du chef-lieu, mais dans le département, on emploie l'intermédiaire du sous-préfet et du maire.

Comment procédera-t-on si le fournisseur à payer n'est pas domicilié dans le département débiteur? « On peut, dit la circulaire du 28 avril 1874, délivrer le mandat au nom du créancier réel, le lui faire parvenir par le préfet de son département, pour le faire timbrer et acquitter, et le renvoyer ainsi régularisé au préfet du département débiteur qui se chargerait d'en recevoir le montant en un bon à un mois de date sur le trésorier-payeur général du département de la résidence du créancier. »

76. L'année financière commence le 1er janvier et finit le 31 décembre, et le budget de chaque année ne comprend que les faits de recette et de dépense compris entre ces deux dates. Mais il est impossible de faire exactement toutes les dépenses avant le 31 décembre, et l'exécution d'un budget empiète né-

cessairement sur l'année suivante. Aussi *l'exercice* financier dure-t-il au delà de *l'année* financière. Les mandats peuvent être délivrés jusqu'au 31 mars, et les paiements en être faits jusqu'au 30 avril. Après le 30 avril, l'exercice est clos, et les porteurs de mandats, même délivrés avant le 31 mars, ne peuvent pas en demander le paiement.

Il faut donc, chaque année, s'occuper simultanément de trois espèces de budget : 1° le budget de l'année, dont l'exécution a commencé au 1er janvier; c'est le *budget en cours d'exécution;* 2° le budget de l'année qui a fini au 31 décembre passé, mais dont les conséquences empiètent sur l'année présente; c'est le *budget en liquidation* qui sera clos le 30 avril; 3° le budget prochain qui est soumis, en août, au vote du conseil général; c'est le *budget en prévision.*

77. A ces trois espèces de budget, il faut ajouter le *budget rectificatif* qu'il y a lieu de dresser presque tous les ans, bien que ce budget ne soit point essentiel et corresponde à un fait accidentel qui peut ne pas se produire; mais il s'agit d'un fait fréquent et à peu près constant. Il se rattache à l'article 63 de la loi du 10 août 1871. « Les fonds, dit cette disposition, qui n'auront pu recevoir leur emploi dans le cours de l'exercice seront reportés, après clôture, sur l'exercice en cours d'exécution, avec l'affectation qu'ils avaient au budget voté par le conseil général. — Les fonds libres provenant d'emprunts, de centimes ordinaires ou extraordinaires recouvrés ou à recouvrer dans le cours de l'exercice seront cumulés, suivant la nature de leur origine, avec les ressources de l'exercice en cours d'exécution, pour recevoir l'affectation nouvelle qui pourra leur être donnée par le conseil général dans le budget rectificatif de l'année courante. »

Le règlement du report ayant fixé le chiffre des *fonds libres* dont le conseil général devra être appelé à déterminer l'emploi, c'est au moyen du budget rectificatif que cette assemblée exerce le droit que lui confère l'article 63 de la loi du 10 août 1871. Les dépenses nouvelles ou les augmentations des crédits déjà existants, forment la partie essentielle du budget rectificatif. Mais indépendamment de cet élément principal qui caractérise, à

proprement parler, le budget rectificatif, ce document est susceptible de se prêter à toutes les modifications budgétaires qui résulteraient des délibérations du conseil général[1].

78. Le conseil général peut toucher, pour le modifier, au budget qu'il a voté. Sauf l'inscription d'office par décret, en matière de dépenses obligatoires, aucun changement n'y peut être apporté que par le conseil général. La commission départementale n'a aucune compétence pour autoriser des virements. Ce droit du moins ne lui appartient pas *jure proprio;* mais elle peut recevoir du conseil général une délégation pour le règlement d'affaires qui lui sont renvoyées (art. 77). Cette délégation, nous l'avons vu plus haut, doit être spéciale, limitée à une affaire déterminée, et ne peut pas s'étendre à toute une catégorie d'affaires futures ou présentes : « Considérant, dit l'avis du conseil d'État en date du 13 mars 1873, que la délégation à la commission départementale par un conseil général de toute une catégorie d'affaires non spécifiées, quelquefois même encore inconnues, excède les pouvoirs du conseil général qui s'attribuerait ainsi une sorte d'autorité législative et réglementaire, non plus pour lui déléguer l'examen d'une affaire, mais pour donner à la commission départementale des attributions que la loi ne lui a pas conférées. » Mais si le conseil général, restant dans les limites de ses pouvoirs ainsi définis, déléguait à la commission départementale, « on ne peut lui contester, dit la circulaire du 28 avril 1874, le droit de déléguer à la commission, dans des termes strictement déterminés, la faculté de proposer des virements assujettis d'ailleurs, comme ceux votés par le conseil général, à la sanction d'un décret présidentiel[2]. »

79. Une décision du Président de la République, du 20 décembre 1849, a autorisé les préfets à sous-déléguer à l'ingénieur en chef des ponts et chaussées, dans la mesure des besoins, les portions de crédit applicables à toutes les dépenses du service des routes départementales. A l'égard de ces dépenses, l'ingénieur en chef remplit les fonctions de l'ordonnateur. « Toutefois,

[1] Circulaire du 28 avril 1874.

[2] V. *suprà*, p. 59, note.

il ne faut pas perdre de vue que cette délégation d'attribution est toute spéciale et ne saurait s'étendre à des actes intéressant la situation financière du département, tels, par exemple, que la réalisation d'actes d'acquisition, la renonciation autorisée par la loi du 3 mai 1841, art. 19, aux garanties que donne la purge des hypothèques, les décisions prescrivant la consignation des sommes que les créanciers ne sont pas en mesure de recevoir. Tous ces actes et ceux qui pourraient avoir une semblable portée sont restés dans les attributions des préfets. »

80. Le trésorier-payeur général ayant le maniement des deniers, est comptable et relève, à ce titre, de la juridiction de la Cour des comptes. Mais le préfet doit aussi un compte d'une autre nature et qu'on appelle compte d'administration. Le préfet expose au conseil général dans son compte, les faits relatifs à la dépense, qui ont eu lieu pendant l'exercice qui a été clos le 30 avril précédent. Cet exposé, avec les pièces à l'appui, est communiqué à la commission départementale dix jours au moins avant l'ouverture de la session d'août. C'est pendant cette session que le conseil général est appelé à délibérer sur le compte d'administration. Les observations du conseil général sur les comptes présentés à son examen sont transmises directement par son président au ministre de l'intérieur. Il est évident que la transmission de ces observations ne pouvait pas être confiée au préfet puisqu'il serait atteint par le blâme s'il y en avait.

Le conseil général ne peut arrêter le compte d'administration que provisoirement; le règlement définitif est fait par décret. — Les budgets et les comptes du département, lorsqu'ils ont été définitivement arrêtés, doivent être publiés par la voie de l'impression.

« Le but d'un compte, dit la circulaire du 28 avril 1874, est de faire connaître avec exactitude l'emploi qu'ont reçu les crédits ouverts par les divers actes administratifs qui constituent le budget régulier d'un exercice, savoir : le budget primitif, le report[1], le budget rectificatif et les décisions rendues dans la

[1] Le *report* du budget clos sur le budget en cours d'exécution a pour objet : 1° Les sommes mandatées mais non payées et qui doivent être réordonnan-

forme tracée au modèle n° 25 du règlement du 30 novembre 1840. Or, tout ce qui tient aux faits accomplis, en matière de dépense, doit être relaté scrupuleusement, la constatation dût-elle accuser une irrégularité. »

81. Nous avons dit plus haut que le compte devait être communiqué à la commission départementale avec les pièces à l'appui. De quelles pièces s'agit-il dans la disposition de l'article 66? Il est évident qu'il ne peut pas être question des pièces comptables elles-mêmes, puisqu'elles ont dû être remises au trésorier-payeur général et qu'elles appartiennent légalement à la Cour des comptes. Il n'en est pas de même des minutes et duplicata dont la communication peut être demandée par le conseil général comme nécessaire à l'examen du compte. Le préfet doit joindre à son compte les dossiers, les factures, les registres de comptabilité et tous les documents qui seraient de nature à éclairer le conseil général dans l'examen de cette partie importante de ses attributions[1]. Ces pièces ne doivent pas sortir de la préfecture et sont communiquées sur place[2].

82. Quelles seront les conséquences du règlement des comptes départementaux? — Le préfet encourra-t-il une responsabilité pécuniaire? — Il semble que cette responsabilité soit impossible puisque le trésorier-payeur général n'a pu payer valablement que dans la mesure des crédits. Il est responsable de tout paiement qui sortirait des limites du crédit ouvert et, par conséquent, sa responsabilité pécuniaire couvre celle du préfet. Si les paiements n'ont pas excédé cette mesure, les mandats ont été valablement délivrés et, par conséquent, à ce point de vue il n'y a pas lieu à responsabilité pécuniaire. Mais il est des cas où le trésorier-payeur doit acquitter les mandats, même lorsqu'il n'y a pas de crédit ouvert ou que le crédit est insuffisant. Le préfet a, en effet, le pouvoir de *requérir un paiement* pour une dépense urgente et nécessaire. L'ordre de payer, en

cées; 2° les sommes correspondant à des dépenses faites mais non mandatées. V. instructions du 14 mai 1861 et 28 avril 1874; 3° les sommes pour dépenses à continuer. — Les *fonds libres* sont la base du budget rectificatif.

[1] Circulaire du 28 avril 1874.

[2] Avis du ministre de l'intérieur du 6 octobre 1874 (*Loire*).

ce cas, décharge le trésorier-payeur et, sur le vu de la réquisition, la Cour des comptes est obligée d'admettre la dépense. Cette Cour, qui n'est compétente que pour suivre les faits des comptables ayant le maniement des deniers publics, ne l'est pas pour juger les faits des ordonnateurs. Mais le conseil général et le Président de la République peuvent, au contraire, apprécier ces actes et, en fin de compte, le préfet pourrait rester chargé d'une dépense pour laquelle il n'obtiendrait pas l'approbation du conseil général.

83. A la session d'août, le préfet doit aussi soumettre au conseil général le compte annuel de l'emploi des ressources municipales affectées aux chemins de grande communication et d'intérêt commun (art. 66, § dernier).

DROIT COMPARÉ.

84. Angleterre. — Les attributions des comtés sont au nombre de six : 1° l'administration de la justice; 2° la milice; 3° les asiles d'aliénés; 4° la police; 5° l'entretien des ponts et routes; 6° les poids et mesures.

Justice. Les juges de paix, réunis en assemblée générale, sont appelés à instruire et à juger tous les crimes et délits commis dans le comté, à l'exception des cas de meurtre et félonie emportant peine capitale ou transportation, affaires qui sont réservées à la cour d'assises du circuit. Même pour ces dernières, les juges de paix font des actes d'instruction, comme officiers de police judiciaire. Les frais de poursuite sont payés par le comté, mais le gouvernement rembourse les dépenses faites pour l'instruction des affaires de grand criminel. Les locaux des cours, soit pour la construction, soit pour l'entretien, sont aussi à la charge du comté. Enfin, pendant la durée des sessions, les juges de paix sont logés et entretenus aux frais du comté; c'est une indemnité de séjour qui n'est pas inconciliable avec la gratuité de leurs fonctions.

Milice. La plus grande partie des dépenses de la milice est payée par le gouvernement, et les comtés ont seulement à four-

nir les locaux nécessaires pour le dépôt des objets d'armement et d'équipement.

Aliénés. D'après l'acte du 20 août 1853, chaque comté est tenu d'établir un asile d'aliénés, ou de s'entendre avec un comté voisin pour entretenir un asile commun, ou enfin de traiter avec des hospices particuliers. Ces établissements sont placés sous la surveillance de visiteurs (*visitors*) nommés par les juges de paix. Chaque asile est administré par une commission qui élit un secrétaire, un trésorier, un chapelain et autres agents qui sont chargés de faire exécuter les délibérations de la commission. La commission administrative a le pouvoir d'acheter des terrains ou des bâtiments, d'élever de nouvelles constructions, de réparer les locaux et de passer des baux. Quand elle fait des constructions nouvelles, les plans doivent être soumis à la commission centrale des aliénés (*commissionners in lunacy*) et approuvé par le ministre secrétaire d'État de l'intérieur. L'approbation de ce dernier est également exigée toutes les fois que la commission veut vendre ou échanger.

La dépense des aliénés est couverte au moyen d'une taxe spéciale, qui est votée par les juges de paix, et recouvrée comme les taxes du comté (*county rate*); il est même permis aux juges de paix d'emprunter sur le produit futur de cette taxe spéciale, à la condition que les sommes empruntées seront amorties dans un délai de trente ans. Les aliénés pauvres sont à la charge du comté lorque leur domicile est inconnu. L'entretien, au contraire, est exigible contre la paroisse du domicile, si elle est connue, et celle-ci doit rembouser la dépense au comté.

Police. La police, en Angleterre, est un service local qui dépend des administrations provinciales et communales. Dans le comté, l'assemblée générale des juges de paix fixe le personnel, et détermine les indemnités à payer aux différentes catégories d'agents. Les règlements relatifs à la direction de la police sont soumis à l'approbation du ministre de l'intérieur. Quant aux dépenses, elles sont payées avec le produit d'une taxe spéciale qui est votée par les juges de paix et levée comme les taxes du comté. Il y a des comtés où les dépenses sont divisées en *générales* et *spéciales*. Les premières sont supportées par

tous les districts, et les autres par chaque district séparément. Dans cette dernière catégorie se trouvent ordinairement les frais d'habillement, les salaires et traitements des agents. Au reste, les juges de paix ne peuvent pas, sans l'approbation du ministre de l'intérieur, mettre une partie des dépenses à la charge de chaque district séparément. Si les juges n'ont pas pris une décision spéciale approuvée par le ministre, il est de règle que toutes les dépenses de la police du comté sont payables par l'ensemble des districts.

L'assemblée des juges de paix a le pouvoir d'acheter, de construire ou de louer des bâtiments destinés à servir de stations pour la police et de maisons d'arrêt. Ils peuvent même faire des emprunts sur le produit futur de la taxe de police; la loi exige que les emprunts soient remboursés par des paiements annuels égaux au vingtième de la somme empruntée, en capital et intérêts.

Ponts et routes. La dépense des routes est, pour celles qui sont entreprises par des concessionnaires, acquittée par les syndicats avec le produit des péages (*turnpike tolls*). Pour les autres, ce sont les paroisses qui acquittent les frais de construction et d'entretien; mais la dépense des ponts et de leurs approches incombe aux comtés.

Poids et mesures. Les étalons des poids et mesures sont déposés à l'Échiquier à Londres, et le Gouvernement en fournit des copies aux comtés, à charge par ces derniers d'en payer le coût. Les comtés supportent aussi les frais d'acquisition des poinçons et autres instruments, ainsi que les traitements des *inspecteurs* chargés de ce service par les juges de paix. Ces inspecteurs vérifient et poinçonnent les poids et mesures qu'emploient les particuliers; ils ont droit à un émolument qui est fixé par l'acte organique de cette matière (actes 5 et 6 de Guillaume IV, ch. 63, année 1835).

Taxe des comtés. Le budget du comté est arrêté par trimestre dans l'assemblée générale des juges de paix. A chaque session, les juges règlent les comptes du trimestre qui finit et votent les taxes nécessaires pour les dépenses du trimestre qui commence, sur la proposition d'une commission élue dans le sein de l'as-

semblée. La taxe (*county rate*) est répartie entre les paroisses proportionnellement au revenu total des propriétés imposables[1].

Le compte du trésorier du comté est rendu par trimestre à la session des juges de paix, qui statuent après avoir fait examiner les écritures du comptable par une commission chargée de présenter un rapport à l'assemblée générale. Un compte d'ensemble pour tout l'exercice est, à la fin de chaque année, arrêté par les juges de paix. Un extrait de ce compte est publié dans les journaux du comté et communiqué aux paroisses. Semblable extrait est envoyé au ministre de l'intérieur qui le transmet aux chambres[2].

85. Belgique. — Les attributions du conseil provincial sont réglées par les articles 64 et suivants de la loi provinciale du 30 avril 1836. En règle générale, le conseil prononce sur toutes les affaires d'intérêt provincial et nomme tous les employés provinciaux, à l'exception de ceux dont il délègue la nomination à la députation permanente (art. 65). Les pouvoirs du conseil provincial ne sont cependant pas illimités, et sur les matières

[1] Le revenu imposable, en ce qui concerne la taxe du comté, diffère de celui qui sert de base à la taxe des pauvres. Comme il s'agit de répartir l'impôt entre plusieurs paroisses, il faut que l'évaluation dans les paroisses soit faite avec un ensemble qui n'est pas nécessaire lorsqu'il s'agit d'une taxe limitée à la circonscription paroissiale. — V. sur ce point, le *Rapport aux Chambres belges*, p. 55.

[2] V. spécialement dans l'ouvrage de M. Gneist, le t. II, § 12, p. 72 à 81, *Die Grafschatssteuer*. — Ed. Fischel, *Die Verfassung Englands*, p. 254 à 280 et particulièrement le chapitre 5 du livre VI. Das Friedensrichteramt. *Rapport aux Chambres belges*, ch. II, p. 49. — A la page 57 de ce rapport, les auteurs ont placé un spécimen fort intéressant de *compte sommaire* pour le comté de Surrey. A la page 60, on trouve le résumé des recettes et des dépenses, pour l'année 1857, dans les comtés d'Angleterre et du pays de Galles. Les recettes s'élevèrent cette année à 1,934,909 liv. st. ou 49,391,000 fr. et les dépenses à 1,716,378 liv. st. ou 42,909,450 fr. Il résulte aussi de ce résumé qu'à la même époque, la dette des comtés était de 1,978,193 ou environ 50 millions de francs et que le revenu imposable des comtés s'élevait à 64 millions st. ou environ de 1,600 millions. — Le même rapport donne des détails sur les particularités de l'administration des comtés en Écosse (p. 214 à 224) et en Irlande (p. 282 à 288).

les plus importantes ses délibérations ne sont exécutoires qu'en vertu de l'approbation du roi :

Art. 86. « Sont soumises à l'approbation du roi, avant d'être mises à exécution, les délibérations du conseil sur les objets suivants :

« 1° Le budget des dépenses de la province, les moyens d'y faire face et les emprunts. — Néanmoins le conseil pourra régler ou charger la députation de régler les conditions de l'emprunt, sans qu'il soit besoin d'une nouvelle approbation, à moins que le roi ne se la soit réservée;

« 2° La création d'établissements d'utilité publique aux frais de la province;

« 3° Les acquisitions, échanges, aliénations et transactions. — Sont exceptés ceux de ces actes relatifs à des biens meubles ou immeubles dont la valeur n'excède pas 10,000 fr.;

« 4° La construction des routes, canaux et d'autres ouvrages publics, dont la dépense totale excède 50,000 fr.;

« 5° L'établissement, la suppression, les changements de foires et marchés;

« 6° Les règlements provinciaux d'administration intérieure et les règlements de police. »

Le dernier paragraphe mérite particulièrement d'être remarqué; car, il donne au conseil provincial le pouvoir de faire des règlements de police, pouvoir qui, chez nous, appartient exclusivement à l'administration active.

Le roi approuve ou rejette les délibérations qui sont énumérées dans l'article 86; il ne pourrait pas les modifier en adoptant quelques dispositions et repoussant les autres. Ce pouvoir du moins ne lui appartient que relativement au budget, dont il a le droit d'approuver certaines allocations en refusant d'agréer les autres. La disposition de l'article 87 n'a, sous ce rapport, rien qui doive surprendre; car, le roi a aussi la faculté d'inscrire d'office au budget de la province les dépenses obligatoires, lorsque le conseil n'a pas voté le crédit ou n'a voté qu'un crédit insuffisant (V. pour l'énumération des dépenses obligatoires à la charge de la province l'article 69 de la loi provinciale du 30 avril 1836). L'inscription d'office n'est

ordonnée par le roi que dans le cas où les ressources financières de la province sont suffisantes. S'il était nécessaire de créer des ressources extraordinaires pour couvrir cette dépense, l'inscription d'office ne pourrait être ordonnée que par une loi spéciale.

Au reste, l'approbation du roi, dans les cas où elle est exigée, peut être accordée tacitement. Il suffit que le souverain garde le silence pendant quarante jours, à partir de celui où le conseil provincial a rendu sa délibération; l'expiration du délai emportera tacitement approbation, à moins que le roi ne fixe par un arrêté spécial le délai dans lequel il fera connaître sa décision.

Les délibérations, qui ne sont pas soumises à l'approbation préalable du roi, sont exécutoires par elles-mêmes. Cependant elles peuvent être annulées par ordonnance royale, sur le recours du gouverneur.

Article 125 de la loi provinciale : « Lorsque le conseil ou la « députation ont pris une délibération qui sort de ses attribu- « tions ou blesse l'intérêt général, le gouverneur est tenu de « prendre son recours auprès du gouvernement dans les dix « jours, et de le notifier au conseil ou à la députation, au plus « tard dans le jour qui suit la notification. — Le recours est « suspensif de l'exécution pendant trente jours à dater de la « notification. — Si, dans ce délai, le gouvernement n'a pas « prononcé, la délibération sera exécutoire[1]. »

86. Prusse. — La Prusse est divisée en provinces (*Provinzen*), en districts (*Regierungs-Bezirke*), en cercles (*Kreise*) et communes (*Gemeinde*). La province et le cercle sont des personnes morales capables d'acquérir et d'aliéner, à certaines conditions. Le district n'est qu'une division administrative n'ayant pas de patrimoine propre. Ainsi le cercle qui, pour son étendue du moins, se rapproche de notre arrondissement, en diffère cependant

[1] Voir le commentaire de la loi provinciale dans les *Éléments de droit public et administratif Belge*, par Havard, t. I, p. 196 et suiv. *Droit administratif Belge*, par M. de Fooz, t. I, p. 152.

parce qu'il est une personne morale et que notre arrondissement est seulement une division administrative[1], et le district, qui est à peu près notre département, n'est qu'une division administrative, tandis que notre département est une personne morale capable d'acquérir et d'aliéner.

La constitution des provinces en Prusse présente plusieurs variétés d'organisation et d'attributions. Les provinces orientales ne sont pas régies par les mêmes lois que les autres provinces, et bien que la législation ait une tendance marquée vers l'unité, cependant les lois nouvelles qui ont été faites sur cette matière ne sont pas, au moins provisoirement, d'une application générale; leur extension aux provinces autres que celles de l'Est a été subordonnée à des conditions qui ne se sont pas encore réalisées. Une loi a posé les règles générales de l'organisation administrative (26 juillet 1880). L'organisation provinciale a été l'objet de la loi du 29 juin 1875 et la loi sur les cercles du 13 décembre 1872 a été modifiée en quelques points par la loi du 19 mars 1881[2].

Le gouvernement central conserve un pouvoir considérable, même prépondérant à l'égard des diètes provinciales. L'approbation par ordonnance royale est exigée toutes les fois qu'il s'agit d'une décision statutaire. L'approbation par le ministre compétent est nécessaire : 1° pour l'imposition de contributions provinciales lorsqu'elles s'élèvent à plus de 25 0/0 du produit total des impôts directs de l'État; 2° l'émission d'emprunts (autres que les emprunts remboursables avec les ressources courantes) qui imposent de nouvelles charges ou augmentent les charges existantes; 3° les règlements concernant les unions charitables et les maisons de correction, les maisons d'aliénés, sourds-muets et aveugles, les écoles d'accouchement, les caisses

[1] « Die Eintheilung des Staats-gebietes in Kreise ist, *ebenso wie die Eintheilung in Provinzen*, keinesweges lediglich eine geographisch administrative für die Begrenzung gewisser Verwaltungs-Bezirke, sondern die Kreise bilden zugleich Korporationen, die eigenes Acktiv-und-Passiv-Vermogen, besondere Interessen, Rechte und Verpflichtungen haben. » *Das Staats-Recht der-preussischen Monarchie*, von V. Rönne, t. II, p. 24, § 215.

[2] *Annuaire de la Soc. de législation comparée*, 1881, p. 123 et 1882, p. 195.

provinciales de secours et prêts, les établissements d'assurance.

Lorsque la Diète refuse ou néglige de fournir les prestations qui sont imposées par une disposition de la loi ou par l'autorité administrative dans la mesure de sa compétence, elle peut y être contrainte; mais tandis que chez nous l'inscription d'office est ordonnée par décret, en Prusse c'est le tribunal supérieur qui statue sur la demande de l'autorité.

87. Espagne. — La province est une personne morale qui a des biens meubles et immeubles. Les propriétés qu'elle possède sont régies par le droit commun et elle les acquiert, les administre et les aliène comme le ferait un particulier sauf quelques différences qui tiennent à la minorité des personnes morales. La plus grande partie de ces biens est affectée à des services publics; mais les autres, si la province en avait, constitueraient le patrimoine privé de la province. « La *députation* représente la province et, à ce titre, elle délibère sur tous les actes qui concernent son patrimoine; mais les gouverneurs approuvent et font exécuter ces délibérations, parce qu'ils sont administrateurs de la province et délégués du gouvernement pour remplir cette mission de tutelle [1]. » Quant à l'administration des biens, la *députation* n'est pas investie du pouvoir de régler par ses délibérations semblable à celui qui appartient au conseil municipal ou *ayuntamiento* pour les biens communaux. « Tous les actes de gestion économique émanent du gouverneur qui est l'unique administrateur de la province. Le gouverneur a aussi le droit, en cas d'urgence, de faire tous les actes conservatoires sans délibération préalable de la députation [2]. »

Il est quelques pouvoirs dont l'exercice souverain appartient à la députation provinciale. Ainsi, comme notre conseil général, elle est chargée de répartir entre les communes (l'intermédiaire du conseil d'arrondissement n'existe pas en Espagne) les contributions générales levées par l'État et les taxes destinées

[1] Loi du 8 janvier 1845. — Colmeiro, *op. cit.* 2e édit. t. I, p. 234 et édit. de 1876, t. I, p. 218, n° 483.

[2] *Id., ibid.*, p. 233.

à couvrir les dépenses locales. Elle fixe aussi, pour le recrutement militaire, le nombre d'hommes que doit fournir chaque commune, le contingent étant réparti par commune et non par canton, comme il l'est chez nous[1].

La comptabilité provinciale est réglée par la loi du 20 septembre 1865 et par la loi provinciale du 20 août 1870 modifiée par celle du 16 décembre 1876. — Le budget ordinaire est dressé dans la première quinzaine d'avril et transmis par le gouverneur au ministre qui peut le modifier soit dans les parties qui ne seraient pas conformes à la loi, soit dans celles qui seraient contraires aux intérêts généraux des communes. Si le ministre n'a pas renvoyé le budget avant le 15 juin, il est exécutoire par suite de l'expiration du délai et en vertu de l'approbation tacite qui en résulte. La majorité absolue des membres de la députation provinciale est nécessaire pour l'approbation du budget. S'il n'était pas voté au commencement de l'année budgétaire, celui de l'année précédente serait suivi pour les parties nécessaires.

Sont obligatoires pour la province les dépenses suivantes : 1° le personnel et le matériel des bureaux et des établissements de bienfaisance, santé et instruction; 2° l'entretien et l'administration des biens et édifices; 3° les travaux publics; 4° la surveillance des bois municipaux; 5° la conservation des forêts; 6° l'abonnement à *la Gaceta*, au *Diario de las Cortes* et à *la Colection législativa;* 7° le fonds d'imprévu et des calamités publiques; 8° les frais d'impression, de publicité et autres; 9° toutes les dépenses déclarées obligatoires par les lois spéciales.

Si les dépenses obligatoires ne sont pas couvertes par les ressources ordinaires, la députation provinciale doit établir une contribution spéciale à répartir entre les communes suivant les proportions de ce que chacune d'elles paie au trésor. — L'ordonnancement des dépenses appartient au président

[1] Dans certains cas, les députations sont appelées à donner leur avis, de sorte que leurs résolutions se divisent en trois catégories : 1° les décisions exécutoires sans approbation (*acuerdos*); 2° les *délibérations* soumises à approbation; 3° les avis (*informes*).

de la députation ou à son suppléant; et lorsque la députation n'est pas réunie, il est fait par le vice-président de la commission provinciale.

§ 3. — La commune.

Sommaire.

88. Communes. Origine du patrimoine communal. — Premier système historique.
89. Réaction au XVIIIe siècle. Deuxième système historique.
90. Législation révolutionnaire. — Présomption en faveur de la commune.
91. Comparaison des deux systèmes historiques. Distinction entre les communautés antérieures au XIIe siècle et celles qui ont été formées après cette époque.
92. Attributions du conseil municipal et du maire en matière de biens communaux.
93. Délibérations réglementaires. — Mode d'administration.
94. Conditions des baux.
95. Jouissance en nature.
96. Affouage et droits d'affouage.
97. Taxe d'affouage.
98. Acquisitions de meubles à titre onéreux.
99. Acquisitions d'immeubles à titre onéreux.
100. De la purge des hypothèques sur les immeubles acquis par la commune.
101. Acquisitions à titre gratuit.
102. Acceptation des donations.
103. Acceptation des legs.
104. Dons manuels.
105. Aliénation. — Vente.
106. Le préfet a-t-il le droit de refuser l'approbation après l'adjudication?
107. Y a-t-il lieu à folle enchère et à surenchère?
108. Vente des bois communaux. — Exception.
109. Échange.
110. L'autorisation doit-elle être donnée par le préfet seul ou par le préfet en conseil de préfecture?
111. Emprunts communaux.
112. Responsabilité des communes. — Loi du 10 vendémiaire an IV.
113. Transactions.
114. La commune peut-elle compromettre?
115. Partage des biens communaux.
116. Partage entre les habitants.
117. Historique.
118. Historique (*suite*).
119. Prohibition du partage entre les habitants. A quels faits s'applique la prohibition?
120. Question de législation. Y a-t-il lieu de permettre le partage des communaux entre les habitants?
121. Discussion de la loi du 28 juillet 1860. Proposition de la commission.
122. Quelles bases faudrait-il adopter pour le partage?

123. De l'indivision entre deux ou plusieurs communes.
124. Du cas où une des communes ne veut pas consentir au partage.
125. Suite.
126. Vente des biens communaux sur la poursuite des créanciers.
127. Budget communal.
128. Règlement du budget. Inscription d'office.
129. Paiement des dépenses.
130. Crédit pour dépenses imprévues.
131. Dépenses obligatoires et dépenses facultatives.
132. Division des recettes. — Recettes ordinaires.
133. Recettes extraordinaires.
134. Comparaison avec le budget départemental.
135. Octrois. — Renvoi.
136. Compte d'administration.
137. Communes ayant des intérêts communs.
138. Suite.
139. Suite.
140. Dispositions spéciales aux cloches et aux biens affectés.
141. La clef du clocher.
142. Suite.
143. Suite.
144. Désaffectation.
145. Suite.
146. Abrogation.
147. Caractères de la loi nouvelle.
148. Droit comparé. — Angleterre.
149. — Belgique.
150. — Prusse.
151. — Espagne.

88. La commune, en même temps qu'elle forme une circonscription administrative avec ses autorités et sa police, est aussi une personne morale qui a son patrimoine propre. Les biens qu'elle possède ont, les uns, une origine récente, et leur propriété s'appuie sur des titres connus, tandis que les autres remontent à une époque reculée et leur acquisition se perd dans le lointain historique. Les propriétés acquises récemment par don, legs, achat ou vente, ne peuvent pas donner lieu à des controverses qui ne soient tranchées par le titre d'acquisition ou par l'application du droit commun en matière de propriété. Quant aux autres biens, ils ont fait naître plusieurs systèmes historiques, dont l'influence s'est fait sentir successivement sur la législation. Une première opinion soutenue dans l'intérêt des seigneurs, et que la puissance de ces derniers fit triompher sans peine, ne

voyait dans les biens communaux que des libéralités seigneuriales. Aussi les biens sur lesquels la commune ne pouvait pas établir son droit étaient attribués aux concédants. La concession étant limitative, ce qu'elle ne comprenait pas formellement devait être restitué aux seigneurs. C'était, d'après les partisans de cette opinion, la conséquence de l'ancienne maxime qui avait cours dans un grand nombre de provinces : *Nulle terre sans seigneur*. Ce système historique triompha dans l'ordonnance de 1669 sur les *eaux et forêts*. D'après cette ordonnance, il y avait présomption légale que « les bois, prés, marais, îles, pâtis, « landes, bruyères et grasses pâtures » appartenaient aux seigneurs, à moins que les communes n'établissent leur droit par titre. Même sur les terres dont le titre était représenté, les seigneurs pouvaient réclamer le *tiers*, du moins pour celles qui avaient été concédées gratuitement. C'est ce qu'on appelait le droit de *triage*, pouvoir exorbitant, qui permettait de porter atteinte à des titres certains et à des situations acquises. A l'iniquité naturelle du triage étaient venus se joindre des abus tellement nombreux que l'ordonnance de 1667 avait annulé toutes les opérations faites depuis 1630; mais l'ordonnance de 1669, qui se montra si favorable aux prétentions seigneuriales, rétablit le droit de triage et fixa les conditions auxquelles il serait exercé dans l'avenir. La plupart des coutumes, d'ailleurs, attribuaient les terres vaines et vagues aux seigneurs dans la justice desquels ces terres étaient situées. Cependant, il est à remarquer que cette affectation n'était qu'une indemnité pour les charges qui incombaient aux seigneurs de pourvoir à l'administration de la justice et d'entretenir les enfants trouvés. L'attribution des terres vagues faite aux seigneurs par la coutume ne procédait donc pas de la même idée que la présomption, établie par l'ordonnance de 1669, sur la propriété des biens non formellement concédés. Là c'était la rémunération d'un service public; ici une conséquence de l'ancienne maxime : *Nulle terre sans seigneur*.

89. Une vive réaction fit abandonner ce système historique au XVIIIe siècle. Des écrivains partant de cette idée que les communes avaient une possession primitive, antérieure à l'établissement du régime féodal, soutinrent que, toutes les fois

qu'il n'y avait pas titre contraire, il fallait présumer le droit de la commune. A défaut d'acte, le seigneur n'avait donc, d'après cette opinion, pu posséder que par usurpation. Ces historiens invoquaient des documents anciens, desquels il résultait qu'à l'origine, des biens avaient souvent été laissés dans l'indivision pour servir au pâturage[1]. Cette opinion eut son tour, et c'est elle qui servit de base à la législation révolutionnaire.

90. Le droit de triage fut aboli pour l'avenir, et la loi qui en prononça l'abolition, annula expressément des triages opérés, dans les trente dernières années, en dehors des conditions de l'ordonnance de 1669 (L. des 15-28 mars 1790, art. 20 et 31). Une autre loi, peu de temps après, supprima les triages postérieurs à 1669, alors même qu'ils avaient été faits conformément à ces conditions (L. des 28 août-14 septembre 1792). Il était même permis aux tribunaux (art. 6) de réviser tous actes qui, statuant sur des contestations entre les seigneurs et les habitants, attribuaient quelque avantage aux premiers. D'un autre côté, l'article 8 donnait aux communes, si elles justifiaient avoir possédé anciennement des droits d'usage ou des biens, le droit de se faire remettre en possession, à moins que les seigneurs ne représentassent un titre authentique constatant qu'ils avaient légitimement acheté lesdits biens.

Les héritages vacants, les terres vaines et vagues, hermes, gastes, garrigues, landes, etc., etc., cessèrent d'être attribués aux seigneurs par la raison que l'entretien des enfants trouvés n'était plus à la charge de ces derniers (L. des 13-20 avril 1791, art. 7, et la loi du 4 avril 1789). En ce qui concerne les biens sur lesquels les communes ne pouvaient invoquer le bénéfice d'une possession ancienne, l'article 9 de la loi des 28 août-14 septembre 1792 disposa que les communautés seraient censées être propriétaires, « à moins que les seigneurs ne prouvassent, « par titre ou par possession paisiblement continuée pendant

[1] Ils s'appuyaient notamment sur le passage suivant des *Étymologies* d'Isidore de Séville, qui écrivait au VIe siècle : « *Plerumque olim a divisoribus agrorum ager compascuus relictus est ad pascendum communiter vicinis.* » (Liv. III, ch. XIII.) — V. Loyseau, *Traité des seigneuries*, ch. XII, n° 120.

« quarante ans, qu'ils en avaient la propriété. » La loi du 10 juin 1793 fut encore plus radicale. Ne distinguant plus entre les vacants et les autres biens, elle décida que tous appartenaient aux habitants, et que les communes étaient admises à les revendiquer, à moins que les ci-devant seigneurs ne prouvassent qu'ils avaient légitimement acheté le bien contesté. Ainsi, même la possession de quarante ans ne suffisait plus au seigneur pour triompher contre la commune, et d'ailleurs tout titre n'était pas efficace; car, si le titre avait été entaché de féodalité, le droit des habitants aurait encore triomphé. En résumé, la possession par le seigneur était tenue pour une usurpation, et le titre, s'il en opposait quelqu'un, n'était respecté qu'autant qu'il était exempt de tout caractère féodal.

91. L'ordonnance d'août 1669 et la loi du 10 juin 1793 reposaient donc sur des idées historiques diamétralement opposées. La première présumait que les biens communaux venaient de concessions seigneuriales, et la seconde que les seigneurs avaient usurpé les biens qu'ils possédaient, toutes les fois qu'ils ne produisaient pas un titre d'acquisition non entaché de féodalité. L'un et l'autre de ces systèmes supposait que l'origine des communes est unique, et que la constitution du domaine communal a eu lieu partout de la même manière. Mais les travaux des historiens, au XIXe siècle, ont démontré que l'origine des communes est multiple, et que leurs biens sont des provenances diverses[1]. Dans le Midi, les municipalités remontaient à la domination romaine. Les empereurs y avaient favorisé l'extension du domaine municipal parce que, la municipalité étant tenue de payer l'impôt, sa richesse en facilitait et garantissait le recouvrement. Une constitution impériale avait notamment attribué à la municipalité les biens abandonnés par les curiales qui évitaient les charges de leur dignité. Même avant l'occupation romaine, il y avait des propriétés indivises dans les tribus, clans ou communautés des Gaulois. Les bois et les pâturages étaient ordinairement laissés en commun, ce qui s'explique par les besoins de la vie pastorale. Les biens communaux furent

[1] V. Cabantous-Liégeois, *Répétitions écrites*, 6e édit., n° 178, p. 171.

diminués par l'invasion des Barbares; car, les vainqueurs appliquèrent aux propriétés des municipes ou communautés les mêmes règles qu'à celles des particuliers. Ils s'emparèrent d'une portion qui varia suivant la horde conquérante, et les terres des communes, comme les terres prises aux particuliers, servirent à récompenser les compagnons du chef conquérant. Ce qui resta aux habitants fut attaqué par le régime féodal qui, tantôt absorba les propriétés communales et tantôt exigea des redevances pour en laisser jouir les communautés. Il est donc incontestable, quant aux anciens municipes romains et aux communautés gauloises antérieures à l'occupation romaine, que la propriété communale ne venait pas d'une concession et qu'à moins de titre légitime d'acquisition, les seigneurs étaient sans droit.

Au centre et au nord de la France l'origine des communes ne fut pas la même que celle des municipes.

Au XIIe siècle, l'insurrection des bourgeois créa la *commune jurée,* avec des droits plus ou moins étendus de police, de juridiction et de gestion. Quelquefois elle n'était qu'une personne morale propriétaire, ayant un patrimoine propre, mais soumise à la police et à la juridiction seigneuriales. Les officiers municipaux n'étaient alors chargés que de la gestion des biens. Enfin une troisième catégorie comprenait les *villes de bourgeoisie* qui n'avaient ni police, ni juridiction, ni même officiers municipaux, mais dont la liberté civile était grande; car, elles étaient protégées par leurs chartes contre les abus de la puissance féodale. Ces variétés disparurent devant l'action du pouvoir royal, qui enleva aux communes privilégiées leur police et leur juridiction. Les communes furent réduites à un type unique, au point de vue de leur organisation, sans distinction d'origine. La même uniformité fut introduite dans le régime de leurs biens, soit par les ordonnances des rois, soit par les lois qui ont depuis 1789 successivement régi cette matière (V. *suprà,* t. IV, p. 114 et suiv.).

92. Le maire est le représentant de la commune comme propriétaire et personne morale; il contracte en son nom et il plaide pour elle tant en demandant qu'en défendant; il con-

serve et administre les propriétés communales et fait, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits. Il a, pour faire les actes conservatoires, un droit et un pouvoir propres, tandis que pour les autres actes, même les actes d'administration, il ne peut agir qu'en vertu d'une délibération du conseil municipal. Nous avons vu plus haut que ces délibérations étaient : les unes soumises à l'approbation préalable de l'autorité supérieure et les autres exécutoires par elles-mêmes. La loi du 5 avril 1884 a, sur ce point, renversé les dispositions des lois antérieures. D'après celles-ci, d'après la loi du 18 juillet 1837 et la loi du 24 juillet 1867, l'approbation préalable était la règle, et toute délibération qui n'en était pas dispensée y était soumise. Les délibérations n'étaient exécutoires par elles-mêmes qu'autant qu'elles appartenaient à la catégorie de celles qui étaient comprises dans l'énumération. La loi nouvelle, au contraire, énumère les délibérations (art. 68) pour lesquelles l'approbation préalable est exigée et pose en principe que « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune » (art. 61, § 1). Seulement ces délibérations sont nulles si elles portent sur un objet étranger aux attributions du conseil municipal, si elles sont prises en dehors de la réunion légale ou si elles contiennent une violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique (art. 63)[1]. Aussi leur exécution est-elle suspendue pendant un mois, afin que le préfet ait le temps d'examiner ou de faire examiner s'il y a quelque cause de nullité (art. 68, § ult.). Après ce délai, la délibération, si elle n'est pas annulée, devient exécutoire et le préfet même pourrait, en cas d'urgence, abréger ce délai en approuvant la délibération expressément, au lieu d'attendre l'approbation tacite résultant de l'expiration du délai.

93. La nullité ne peut être prononcée que pour violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique ; elle ne peut

[1] Il résulte de la rédaction du texte que la délibération ne serait pas nulle si elle contenait une violation d'un *décret réglementaire* non délibéré en Conseil d'État. Car c'est la délibération en Conseil d'État qui fait le règlement d'administration publique. Cette interprétation littérale ne serait pas, je crois, conforme à l'esprit de la loi.

pas être motivée sur des raisons tirées de l'examen de l'affaire au fond. Au contraire, l'approbation préalable peut être refusée dans l'intérêt de la commune, c'est-à-dire pour des motifs tirés du fond de l'affaire. Le préfet pourrait-il donc refuser arbitrairement, ou s'il donne des motifs de son refus n'y aurait-il aucun recours contre sa décision? « Lorsque le préfet, dit l'art. 69, § ult., refuse son approbation ou s'il n'a pas fait connaître sa décision dans le délai d'un mois, à partir de la date du récipissé, le conseil municipal peut se pourvoir devant le ministre de l'intérieur. »

Les délibérations soumises à l'approbation préalable de l'autorité supérieure sont énumérées dans l'article 68 dont nous allons suivre les paragraphes.

Les conditions des baux dont la durée excède dix-huit ans (art. 68-1°).

La loi ne distingue pas entre les baux de biens ruraux et les baux de propriétés bâties; pour les uns et les autres, le conseil règle les conditions si la durée du bail n'excède pas dix-huit ans[1]. Au delà de ce terme, le bail n'est plus un acte d'administration et la loi exige les mêmes formalités que s'il s'agissait d'un acte d'aliénation.

94. Lorsque le bail a été régulièrement autorisé, il est procédé aux enchères publiques, d'après un cahier des charges dressé aux conditions fixées par la délibération du conseil municipal (ord. du 7 octobre 1818). En vertu de la loi du 5 novembre 1790, les enchères doivent être annoncées par des publications de dimanche en dimanche, à la porte des églises de la situation et à celles des principales églises les plus voisines, à l'issue de la messe paroissiale, ainsi que par affiches de quinzaine en quinzaine aux lieux accoutumés (art. 13 de la loi du 5 novembre 1790). L'adjudication est annoncée un mois à

[1] L'assimilation a été faite par la loi du 24 juillet 1867, art. 1er. La loi du 18 juillet 1837, art. 17, distinguait entre le bail des maisons et le bail de biens ruraux.

l'avance, et les affiches ou publications indiquent le jour où il y sera procédé et devant quelle autorité elle aura lieu. Les enchères sont faites devant le maire assisté de deux conseillers municipaux désignés par le conseil ou, à défaut de désignation, pris dans l'ordre du tableau (art. 16 de la loi du 18 juillet 1837 et 89, § 1 de la loi du 5 avril 1884). Un notaire est appelé pour dresser acte du bail, et l'acte authentique qu'il dresse a force d'exécution parée contre le preneur qui ne paierait pas le prix. Le ministère du notaire n'est pas, du moins en règle générale, imposé par la loi, et c'est un usage plutôt qu'une obligation. Cette intervention de l'officier ministériel n'est exigée que par le décret du 12 août 1807 et l'ordonnance du 7 octobre 1818, dans certains cas qui sont spécifiés dans ces décret et ordonnance[1]. Encore cette mesure n'a-t-elle été prescrite que dans l'intérêt de la commune, et nous ne pensons pas que son inobservation entraînât la nullité; car, rien ne prouve que le règlement voulut, même dans ce cas, créer une formalité exigée *ad solemnitatem*. — Le receveur municipal est présent à l'adjudication (art. 89, § 2 de la loi du 5 avril 1884). — Ni le maire ni le receveur municipal ne peuvent se porter adjudicataires, soit directement soit par personnes interposées. L'adjudication faite, le bail est soumis à l'approbation du préfet et n'est exécutoire qu'en vertu de cette approbation. Le bail des biens communaux est un contrat de droit commun, et, en cas de contestation sur le sens et l'exécution, les tribunaux civils sont compétents[2], à moins que par exception un texte

[1] Article 1er de l'ordonnance du 7 octobre 1818. « Les biens des communautés d'habitants restés en jouissance commune depuis la loi du 10 juin 1793, et que les conseils municipaux ne jugeront pas nécessaires à la dépaissance des troupeaux pourront être affermés, sans qu'il soit besoin de notre autorisation, lorsque la durée des baux n'excédera pas neuf années, à l'effet de quoi il est spécialement dérogé aux dispositions du décret du 31 octobre 1804 (9 brumaire an XIII). »

Article 4. « Conformément à l'article 1er du décret du 12 août 1807, il sera passé acte de l'adjudication par devant le notaire désigné par le préfet. »

[2] Arrêts du conseil d'État des 16 mars 1848 et 10 janvier 1851.

formel n'attribue la connaissance de ces litiges à la juridiction administrative[1].

95. Si, au lieu du bail, la jouissance en nature était adoptée, le conseil municipal règlerait le mode de jouissance et la répartition des pâturages et fruits communaux, autres que les bois, ainsi que les conditions à imposer aux parties prenantes. Les bois sont exceptés, parce qu'ils sont soumis au régime forestier, ce qui est exclusif du règlement par le conseil municipal.

En fixant les conditions de la jouissance en nature, le conseil peut décider que les parties prenantes paieront une taxe à la caisse municipale. Les taxes de pâturage sont établies pour faire face aux dépenses de la commune, notamment (et c'est là sa destination la plus ordinaire) pour payer le salaire du pâtre commun. Elles pourraient aussi être levées pour acquitter les impôts dont sont grevés les biens communaux, si les habitants avaient des droits inégaux dans l'exercice du droit d'usage. Dans le cas où le droit est égal pour tous les habitants, c'est par une addition au principal de la contribution foncière payée par les habitants, et non par une taxe de pâturage, que cette dépense est couverte (L. du 26 germinal an XI, art. 2)[2].

[1] V. décret du 17 mai 1809, art. 136 (art. 89, § dernier de la loi du 5 avril 1884). Le préfet en conseil de préfecture (aujourd'hui le conseil de préfecture, L. du 21 juin 1866, art. 11) statue sur les contestations relatives *au sens des clauses du bail* de l'octroi. Une autre exception est faite par l'ordonnance du 18 juin 1823 sur les sources d'eaux minérales. Une disposition àttribue au conseil de préfecture le pouvoir de prononcer la résiliation, en cas de violation du cahier des charges. La jurisprudence assimile les traités relatifs aux droits de halles, marchés, chantiers, rivières, ports et promenades aux conventions par lesquelles les communes afferment leurs octrois. L'interprétation est de la compétence des conseils de préfecture .Cons. d'Ét., arr. du 21 mars 1879 (D. P. 1879, III, 72). Mais tout ce qui est relatif à la perception est de la compétence de l'autorité judiciaire. Le conseil de préfecture ne peut être saisi que des questions d'interprétation entre la commune et le fermier ou sur renvoi de l'autorité judiciaire. Cons. d'Ét., arr. du 23 novembre 1877 (D. P. 1878, III, 12).

[2] Arrêts du conseil d'État du 5 août 1855, *Quéheille et consorts*, et du 4 mars 1858, *Forin et consorts*. Pour que la taxe de pâturage soit exigible, est-il nécessaire que l'habitant ait manifesté, par une *déclaration formelle*,

96. L'*affouage* est réglé par le conseil municipal, mais en se conformant aux lois forestières. La disposition du code forestier, à laquelle il y a lieu de les référer, est contenue dans l'art. 105, modifié par la loi du 24 novembre 1883; cet article prescrit le partage par feux, au lieu du *partage par tête*, à moins qu'il n'y ait titre ou usage contraires. Si le partage par tête était prescrit par les titres ou par les usages, on continuerait à s'y conformer. Il y avait, en effet, avant 1793, des communautés où le partage par tête était pratiqué bien avant qu'il ne fût considéré comme un principe démocratique. Or l'art. 105 du Code forestier, tout en revenant au système du partage par feux, en règle générale, réserve cependant les exceptions.

Qu'est-ce que l'affouage? Il faut d'abord distinguer *l'affouage* des *droits d'affouage*. Le premier est le droit qui appartient aux habitants sur un bois communal, tandis que les seconds sont des charges qui grèvent, au profit des habitants de la commune, soit des bois de l'État, soit des bois appartenant aux particuliers.

Les droits d'affouage sur les bois de l'État ou des particuliers sont soumis aux règles des usages forestiers. Ainsi le propriétaire peut en exiger le cantonnement, conformément aux lois (art. 64 et suiv. et art. 121 C. for.).

Quant à l'affouage proprement dit, c'est un droit *sui generis*. Il diffère du droit d'usage, droit personnel, au point que l'usager ne peut prendre de fruits que pour lui-même et sa famille, la loi lui interdisant de vendre ce qui excède ses besoins (art. 630 du C. civ.). Au contraire, l'affouager a la faculté de vendre

son intention de conduire ses animaux au pâturage? Il suffit que l'habitant ait effectivement conduit les animaux au pâturage pour être passible de la taxe. Cons. d'Ét., arr. du 19 mars 1880 (D. P. 1880, III, 108). Mais dans les communes où les règlements locaux prescrivent une déclaration des habitants qui entendent profiter du pâturage, ceux qui n'ont pas fait la déclaration ne doivent pas être portés à la taxe de pâturage, sauf le droit pour la commune de demander une indemnité devant le juge compétent contre ceux qui feraient pacager sur lesdits pâturages, bien qu'il eussent omis de déclarer pour se faire porter à la taxe. C. d'Ét., 7 novembre 1873 (D. P. 1874, III, 77), 1er avril 1878 (D. P. 1878, III, 53) et 21 juillet 1882 (D. P. 1883, V, 98).

ce qu'il ne consomme pas. L'affouage ne ressemble pas plus à un usufruit; car l'usufruit s'éteint avec la personne, et n'est pas, comme l'affouage, attaché d'une manière permanente à l'habitation dans la commune. D'un autre côté, l'usufruit donne droit à tous les fruits que produit le fonds, tandis que l'affouage est exclusivement limité aux produits en bois. C'est donc un droit particulier *sui generis* qui consiste dans l'attribution de produits déterminés d'une chose appartenant collectivement à tous les habitants dont la commune est composée, et qu'ils exercent sur leur propre chose; car, quoique la commune soit une personne morale douée d'une existence propre indépendamment de celle des habitants et ayant son patrimoine propre, on comprend cependant que les habitants aient, sur certains biens appartenant à cette commune dont ils sont membres, des droits de jouissance *ut singuli*.

97. Le conseil municipal a le droit d'établir une taxe d'affouage comme il peut voter des taxes de pâturage; mais la taxe d'affouage, pas plus que la taxe de pâturage, ne pourrait être établie pour payer les impôts grevant les bois communaux, si le droit au bois était le même pour tous les habitants. En ce cas, l'impôt serait payé par une addition au principal de la contribution foncière, conformément à l'article 2 de la loi du 26 germinal an XI, qui est toujours en vigueur. Si, au contraire, le droit des habitants à l'affouage était inégal, soit en vertu des titres écrits qui le constituent, soit en vertu de la coutume, l'impôt des bois communaux pourrait être payé au moyen d'une taxe proportionnelle au droit de chaque affouager[1].

Les acquisitions d'immeubles, les constructions nouvelles, les reconstructions entières ou partielles, les projets, plans et devis des grosses réparations et d'entretien (art. 68-3°).

98. La commune acquiert à titre onéreux ou à titre gratuit. Les achats d'objets mobiliers sont, en général, faits par adju-

[1] Aucoc, *Sections de commune*, 2e édition, p. 380 et 417, n° 178. Nous reviendrons plus bas sur la question de l'affouage en traitant des bois soumis au régime forestier.

dication aux enchères avec concurrence et publicité et, par exception, de gré à gré. Ainsi le maire pourrait être autorisé par le conseil à traiter à l'amiable, s'il s'agissait d'une fourniture de moins de 3,000 fr.; ou d'objets qui n'ont qu'un possesseur unique; ou d'instruments pour lesquels un degré de perfection ou de précision spéciale est indispensable.

99. Les acquisitions d'immeubles ont lieu en vertu d'une délibération du conseil municipal; mais la délibération doit être approuvée par le préfet si le prix totalisé avec les dépenses de même nature dépasse les recettes ordinaires et extraordinaires que les communes peuvent créer sans autorisation (art. 68, § 3).

Le maire soumet au conseil municipal la proposition d'acquérir et, lorsque le conseil en est d'avis, il est procédé à l'estimation de l'immeuble par deux experts, dont l'un est désigné par le sous-préfet et l'autre par le vendeur. Si le sous-préfet le juge à propos, il fait procéder à une enquête de *commodo et incommodo,* et désigne le commissaire-enquêteur qui doit être une personne autre que le maire. Si des oppositions se produisent dans l'enquête, le conseil municipal est appelé à délibérer de nouveau. A défaut d'opposition, le sous-préfet joint son avis au dossier et le transmet au préfet qui autorise, s'il y a lieu, la commune à faire l'acquisition projetée.

C'est le maire qui traite avec l'acquéreur et, en règle générale, l'acte est fait devant notaire, à moins que le préfet n'en ait dispensé le maire. Aucune disposition d'ailleurs n'a prescrit l'intervention des notaires, et leur concours n'est exigé que par la pratique, pour la garantie de la commune. L'acte d'acquisition est lui-même soumis à l'approbation du préfet. A cet effet, le notaire délivre une copie du projet sur papier non timbré[1], et sur le vu de cette ampliation, le préfet donne son approbation, laquelle est annexée à la minute[2].

[1] La dispense du timbre résulte de ce que cette copie est un document destiné à l'administration (loi du 22 frimaire an VII et circulaire du 6 septembre 1853).

[2] Les délais pour présenter les actes d'acquisition à l'enregistrement courent à partir du jour où l'arrêté d'homologation est remis au notaire par le maire. C'est pour cela que le maire, en livrant l'arrêté, mentionne en marge

Quelle est la portée de l'homologation demandée au préfet après la rédaction de l'acte? Si l'acte n'était pas conforme aux conditions de la délibération, le préfet refuserait son approbation jusqu'à ce qu'il eût été mis en harmonie avec la volonté du conseil municipal. Le préfet pourrait-il aller plus loin et, revenant sur l'approbation qu'il avait donnée avant la rédaction. arrêter l'exécution nonobstant la conformité avec le projet voté? Le préfet, selon nous, commettrait un excès de pouvoir, en refusant arbitrairement d'approuver l'acquisition. Son arrêté, portant refus, donnerait donc lieu à recours par la voie contentieuse devant le conseil d'État[1].

100. Si l'immeuble est grevé d'hypothèques, la commune ne doit acquitter le prix qu'après avoir rempli les formalités de la purge hypothécaire. Par exception, une ordonnance du 18 avril 1842 autorise les communes à payer sans purge, lorsque le prix de l'immeuble n'excède pas 100 fr.; mais le maire, pour user de la dispense écrite dans cette ordonnance, doit être autorisé par une délibération du conseil municipal avec approbation du préfet. Le receveur municipal ne paie qu'autant qu'on lui représente la délibération approuvée. Une autre dispense de la purge est écrite dans la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. L'article 19 accorde à l'expropriant — par conséquent à la commune qui exproprie — la faculté de payer le prix, s'il n'excède pas 500 fr., sans remplir les formalités de la purge[2].

Les délibérations du conseil municipal tendant à des acquisitions d'immeubles ne sont pas soumises à l'approbation préalable quelle que soit la valeur des immeubles, mais seulement quand la dépense totalisée avec les dépenses de même nature pendant l'exercice courant dépasse les limites des recettes ordinaires et

la date où il l'a remis, pour que le receveur puisse juger si le notaire est dans les délais.

[1] Cour d'Agen, arr. du 22 mai 1840. Arg. d'analogie tiré de l'arr. du conseil d'État du 6 juillet 1863, *Delrial*, arrêt qui a été rendu dans l'espèce inverse d'une vente par la commune.

[2] Circulaire du 30 avril 1842.

extraordinaires que les communes peuvent se créer sans autorisation spéciale (art. 68-3°).

La même limite a été fixée par la même disposition en ce qui concerne les constructions nouvelles, les reconstructions entières ou partielles, les plans et devis de grosses réparations et de répérations d'entretien. Si la dépense totalisée avec les dépenses de même nature pendant l'exercice courant ne dépasse pas les ressources ordinaires et extraordinaires que la commune peut se créer sans autorisation, l'affaire est réglée par le conseil municipal (art. 61 de la loi du 5 avril 1884).

Acceptation de dons ou legs (art. 68-8°).

101. L'acquisition à titre gratuit par la commune a lieu tantôt avec autorisation, tantôt sans autorisation. Si les dons ou legs sont faits purement ou simplement, sans charge ni affectation et si, d'un autre côté il n'y a pas de réclamation de la famille, la délibération portant acceptation est exécutoire sans approbation. Si l'une des conditions fait défaut, s'il y a des charges ou conditions, s'il y a des réclamations de la famille, il faut que la délibération soit approuvée. L'approbation est donnée par arrêté du préfet s'il y a des charges ou conditions. Elle doit être donnée par décret lorsqu'il y a réclamation de la famille.

102. Les formalités à suivre pour l'acceptation diffèrent, suivant qu'il s'agit d'une donation ou d'un legs. Pour les *donations,* le maire fait estimer le bien et appelle le conseil municipal à délibérer sur l'acceptation. Il transmet, s'il y a lieu, au sous-préfet : 1° la donation; 2° la délibération du conseil municipal; 3° le budget de la commune et un état de sa situation financière; 4° l'estimation des objets; 5° le certificat de vie du donateur avec des renseignements sur la situation financière. Le sous-préfet joint au dossier son avis en forme d'arrêté et le transmet au préfet.

Le dossier est transmis par le préfet, et avec l'avis de ce dernier, au ministre de l'intérieur, qui prépare le projet de décret et l'envoie au conseil d'État. Le conseil d'État arrête la rédaction définitive du projet de décret : *en section,* si la valeur

du legs est inférieure à 50,000 fr. ; et *en assemblée générale,* s'il dépasse ce chiffre (art. 7, § 5 du décret du 2 août 1879, règlement du conseil d'État). Cette distinction explique pourquoi le maire doit faire procéder à l'estimation du bien donné, lorsque la donation n'a pas pour objet une somme d'argent. L'estimation a aussi pour but de mettre l'autorité supérieure en mesure d'apprécier l'importance de la libéralité et de décider si elle est excessive par rapport à la situation des héritiers, si elle est suffisante pour réaliser les intentions du bienfaiteur ou hors de proportion avec l'œuvre qu'il a voulu fonder.

L'autorisation étant accordée par le chef de l'État, le maire fait notifier son acceptation conformément à l'article 932 du Code civil. Il pourrait aussi, avant l'autorisation, accepter à titre conservatoire, et en ce cas les effets de la donaton remonteraient à l'acceptation provisoire dès que l'approbation définitive serait donnée. Le maire ne doit même pas manquer de prendre cette mesure, s'il craint que le donateur ne meure avant l'accomplissement des formalités administratives; car le décès du donateur avant l'acceptation entraînerait la caducité de la donation.

103. Tout notaire dépositaire d'un testament qui contient un legs, au profit d'une commune, doit en avertir le maire (art. 2 de l'ordonnance du 2 avril 1817)[1]. Le conseil municipal est appelé à délibérer sur l'acceptation, et le maire transmet au sous-préfet : 1° la délibération du conseil municipal; 2° l'acte de décès du testateur; 3° une expédition du testament; 4° s'il s'agit d'un immeuble, son estimation par experts; 5° le budget de la commune et un état de la situation financière; 6° l'adhésion des héritiers ou leur opposition à la délivrance du legs, ou au moins la preuve qu'ils ont été mis en demeure; 7° des renseignements sur la fortune du testateur et, si l'objet légué est un immeuble, un certificat du conservateur des hypothèques sur la situation hypothécaire de l'immeuble. Le sous-préfet joint au dossier son avis en forme d'arrêté, et l'adresse au préfet qui, suivant les distinctions précédemment établies et lorsque l'appro-

[1] Le notaire doit aussi envoyer au préfet un état des dispositions faites au profit de la commune (Décr. du 30 juillet 1863).

bation par décret est exigée, envoie, avec son avis, les pièces au ministre de l'intérieur.

104. L'autorisation administrative est-elle nécessaire pour les dons manuels aux communes? Les motifs qui ont fait établir l'autorisation administrative pour les dons et legs, en général, nous paraissent s'appliquer aux dons manuels. Décider autrement serait anéantir, ou au moins singulièrement affaiblir le pouvoir de tutelle que la loi a créé dans l'intérêt des communes et des familles. Il serait facile, en effet, par une tradition mystérieuse, d'échapper aux formalités exigées pour compléter la capacité de la commune. Mais quelle sera la garantie de cette proposition? Le maire qui négligerait de remplir les formalités de l'acceptation s'exposerait à une action en revendication ou restitution des objets donnés manuellement.

Aliénation et échanges de propriétés communales (art. 68-2°).

105. L'aliénation des biens immeubles communaux a lieu en vertu d'une délibération du conseil municipal approuvée par le préfet (art. 68, § 2, de la loi du 5 avril 1884)[1]. Si le conseil municipal approuve l'aliénation, le sous-préfet nomme un expert pour faire l'estimation, et pour les immeubles, il fait en outre procéder à une enquête de *commodo et incommodo*, en ayant soin de désigner pour commissaire-enquêteur une autre personne que le maire. Lorsque des réclamations se produisent dans l'enquête, le conseil municipal est de nouveau appelé à délibérer. Si la deuxième délibération est favorable à l'aliénation, le sous-préfet transmet les pièces au préfet en y joignant son avis en forme d'arrêté. Le préfet accorde ou refuse l'autorisation d'aliéner, et, en cas d'autorisation, il décide si l'aliénation sera faite à l'amiable ou aux enchères publiques.

En principe, l'aliénation doit se faire aux enchères publiques, et ce n'est que par exception que la vente de gré à gré peut

[1] La loi du 24 juillet 1867 n'a pas augmenté le pouvoir des conseils munipaux sur ce qui concerne l'aliénation des biens communaux.

être autorisée. Les conditions sont fixées dans un cahier des charges qui est soumis à l'approbation du préfet, et l'adjudication se fait devant le maire assisté de deux conseillers municipaux, conformément à l'article 89 de la loi du 5 avril 1884. Un notaire est appelé ordinairement, et dresse un procès-verbal d'adjudication qui est un titre exécutoire. La vente est, après l'adjudication, soumise à l'approbation du préfet, qui doit examiner si les conditions de son autorisation ont été observées.

106. Le préfet pourrait-il refuser purement et simplement son approbation? A-t-il reçu de la loi un pouvoir discrétionnaire? Ainsi l'avait, pendant longtemps, décidé la jurisprudence du conseil d'État d'accord avec la jurisprudence administrative du ministère de l'intérieur[1]. Mais un décret du 6 juillet 1863, *Delrial,* a décidé que le préfet commettait un excès de pouvoir lorsqu'il refusait arbitrairement d'approuver un acte de vente auquel il avait donné son adhésion avant l'adjudication. L'approbation que le préfet est chargé de donner à la vente, lorsqu'elle est consommée, n'a pour objet que de vérifier si les opérations ont été faites régulièrement; mais dans le cas où les conditions ont été remplies, le contrat a été dûment formé, et le rompre sans motif serait, comme le décide avec raison la nouvelle jurisprudence du conseil d'État, commettre un excès de pouvoir.

107. La vente aux enchères devant le maire n'est qu'une vente volontaire, semblable à celle qui aurait lieu devant notaire aux enchères publiques. Il n'y a donc lieu ni à revente à la folle enchère, en cas de non-paiement du prix, ni à surenchère, de plein droit, dans un certain délai après la première

[1] V. arrêts des 22 juin 1854, *Duclos,* 4 juillet 1860, *Bandy de Nalèche.* — V. instructions ministérielles des 31 juillet 1838 et 6 mars 1840. L'arrêt du 6 juillet 1863 a décidé que le préfet commettrait un excès de pouvoir en annulant, alors même que le cahier des charges contiendrait la clause suivante : « L'adjudicataire sera propriétaire de l'immeuble par lui acquis à « compter du jour de l'approbation de l'adjudication par le préfet. » V. sur cette question, dans le *Bulletin des tribunaux* du 3 août 1863, un article de M. Aucoc, qui a fait le rapport dans l'affaire Delrial, sur laquelle a été rendu l'arrêt du 6 juillet 1863.

adjudication. Ces deux causes de résolution sont spéciales aux ventes par autorité de justice et ne s'appliquent pas, par conséquent, aux enchères volontaires devant le maire. Il est vrai que, d'après l'art. 965 C. pr. civ., il y a lieu à surenchère dans les ventes de biens de mineurs; mais les ventes de biens de mineurs sont faites par autorité de justice, tandis que les aliénations de biens communaux ont lieu extrajudiciairement, devant le maire et deux conseillers municipaux.

Le maire est le représentant de la commune, le notaire étant chargé de constater la convention. L'intervention du notaire n'est même pas nécessaire, et la vente pourrait être valablement faite sous-seings privés. En ce cas, la commune n'aurait pas de titre exécutoire. Mais à défaut de paiement, le maire pourrait, sans demander un jugement, faire payer l'acheteur en *dressant un état*, et le rendant exécutoire par le visa du sous-préfet (art. 154 de la loi du 5 avril 1884).

108. Quoique le préfet soit, d'une manière générale, compétent pour approuver les délibérations portant proposition d'aliéner les biens communaux, la jurisprudence fait une exception en ce qui concerne les bois soumis au régime forestier[1]. Un avis du conseil d'État, du 11 novembre 1852, a décidé que l'autorisation, en ce qui concerne les bois de la commune, ne pourrait être donnée que par un décret. Le motif de décider, sur lequel s'appuie cet avis, est tiré de ce que le défrichement des bois soumis au régime forestier ne peut être autorisé que par décret. A plus forte raison, l'aliénation qui fait passer le bois dans la propriété privée et le soustrait au régime forestier, ne doit-elle être autorisée que par décret.

[1] L'article 68 soumet à l'approbation « de l'autorité supérieure » les délibérations ayant pour objet l'aliénation ou l'échange des biens communaux. D'après le décret du 13 avril 1861, tableau A, n° 48, *l'autorité supérieure* compétente c'était le préfet. Mais l'article 168 de la loi du 5 avril 1884 abroge le n° 48 du tableau A. Quelle est donc l'autorité supérieure compétente? Les lois antérieures du 24 juillet 1867 et du 18 juillet 1837 sont aussi abrogées. La pensée des auteurs de la nouvelle loi n'a pas été de revenir sur la décentralisation qu'avaient faite les décrets de 1852 et de 1861. Nous pensons donc que l'approbation sera donnée par le préfet.

Les aliénations à titre gratuit par la commune ne peuvent être que fort rares. On comprend cependant que, dans quelques cas exceptionnels, une commune ait à céder gratuitement des immeubles ou des meubles. Le don mobilier est fait par le maire en vertu de l'inscription au budget; c'est une dépense facultative. Cette libéralité est-elle rendue nécessaire par une circonstance qui n'aurait pas pu être prévue au budget, elle serait régulièrement faite en vertu d'une délibération du conseil municipal approuvée par le préfet. Si la commune voulait céder gratuitement un immeuble soit à un établissement pour un service public, soit à un particulier à titre de récompense, pour quelque belle action, il y aurait à suivre les mêmes formalités que pour l'aliénation à titre onéreux faite de gré à gré (tableau A, n° 55 ou 67)[1].

109. L'échange se fait aussi en suivant les mêmes formes que pour la vente de gré à gré. La nature des choses exige cependant deux modifications. Il faut : 1° que l'expertise porte sur les deux immeubles; 2° que le coéchangiste justifie de ses titres de propriété, et prouve que son immeuble est libre d'hypothèque. Si la commune donnait en échange une parcelle de bois, l'administration des forêts nommerait un troisième expert, qui serait chargé de procéder à l'estimation des immeubles avec les experts nommés par le sous-préfet et par le coéchangiste[2]. Si le

[1] La ville de Marseille avait offert au prince impérial une résidence et cette libéralité avait été acceptée. Après la mort du prince impérial, la ville de Marseille a revendiqué cet immeuble en se fondant sur ce que les communes sont incapables d'aliéner à titre gratuit. L'action a été rejetée en première instance (Jugement du 17 mai 1882. D. P. 1883, II, 246) et en appel (Cour d'Aix, 30 novembre 1882, *id. ibid.*). Après l'arrêt, l'impératrice, après avoir fait reconnaître son droit, a offert l'immeuble donné à la ville de Marseille. Le jugement du tribunal s'est appuyé de l'opinion que nous avons émise dans notre première édition.

[2] Les pièces que le sous-préfet enverra au préfet contiendront donc : 1° la délibération du conseil municipal ou des conseils municipaux, si les échangistes sont deux communes; 2° l'expertise portant sur les deux immeubles; 3° le procès-verbal d'enquête de *commodo et incommodo*; 4° l'avis du commissaire-enquêteur; 5° la soumission de l'échangiste; 6° le certificat du conservateur des hypothèques; 7° le plan figuré des lieux; 8° l'avis du sous-préfet en forme d'arrêté.

préfet approuve le projet, l'acte d'échange est réalisé suivant les règles que nous avons exposées pour la vente de gré à gré[1].

110. Une question commune aux acquisitions, ventes, échanges et partages de biens indivis est de savoir si le préfet, quand il statue sur l'autorisation, doit le faire en conseil de préfecture. L'article 1er du décret de décentralisation n'exige pas cette formalité; mais l'affirmative me paraît être établie par le raisonnement suivant. D'après l'article 46 de la loi du 18 juillet 1837, l'autorisation était donnée par le préfet, en conseil de préfecture, toutes les fois que la valeur des objets ne dépassait pas 3,000 fr. Dans ces cas là, la décentralisation était déjà faite; et cette partie de l'article 46 n'avait pas cessé d'être en vigueur, le décret du 25 mars 1852 n'ayant pas d'effet pour les matières qui déjà étaient attribuées au préfet. Or si l'assistance du conseil de préfecture était indispensable pour les objets qui ne valent pas plus de 3,000 fr., elle l'est à plus forte raison pour les choses d'une valeur supérieure. Le décret a voulu seulement substituer la décision du préfet à celle du chef de l'État; mais il n'a pas changé les formes, et ce n'est pas trop exiger que de demander l'assistance du conseil de préfecture dans les cas où, d'après la loi de 1837, le chef de l'État statuait en conseil[2].

Emprunts communaux (art. 141 à 143).

111. Le conseil municipal règle par ses délibérations les emprunts remboursables sur les ressources ordinaires ou sur le

[1] La délibération du conseil municipal ayant pour objet un échange d'immeubles entre la commune et unparticulier doit être approuvée par le préfet à peine de nullité. L'exécution ne couvrirait pas la nullité alors même que cette exécution consisterait dans l'adjudication autorisée par le préfet des travaux de construction d'une église sur la parcelle reçue en échange (Cass., Ch. civ., arr. du 15 février 1882 (D. P. 1883, I, 19). La même solution s'appliquerait aux ventes et autres cas où l'approbation est exigée.

[2] La question nous paraît pouvoir être posée sous la loi du 5 avril 1884 bien que l'article 168 abroge le n° 48 du tableau A annexé au décret du 13 avril 1861. Rien n'indique que la loi nouvelle ait voulu changer ni la compétence ni les formes dans les cas où elle maintient l'approbation de l'autorité supérieure.

produit de centimes extraordinaires qu'ils peuvent voter, si l'amortissement ne doit pas excéder une durée de trente ans. Lorsque l'amortissement doit dépasser ce délai ou si le service de l'emprunt demande des ressources extraordinaires en dehors de celles que le conseil peut voter sans autorisation spéciale, il faut que l'emprunt soit approuvé par décret. Enfin, une loi spéciale est nécessaire toutes les fois que l'emprunt dépasse un million ou que la somme empruntée ajoutée aux emprunts non remboursés dépasse un million.

L'emprunt n'est autorisé qu'autant que la dépense à laquelle son produit est affecté a été approuvée par l'autorité compétente. Après l'autorisation, il est réalisé de l'une des trois manières suivantes :

1° Par adjudication avec concurrence et publicité;

2° De gré à gré avec la caisse des dépôts et consignations;

3° Par souscription publique avec faculté d'émettre des obligations transmissibles, soit au porteur, soit par endossement.

Si la commune voulait ajouter à l'emprunt un tirage aléatoire, une loi spéciale serait nécessaire pour le permettre; car la loi du 21 avril 1832 et celle du 21 mai 1836, qui défendent les loteries de toute espèce, n'ont fait d'exception à leur prohibition que pour le tirage au sort d'objets mobiliers, lorsqu'il a pour but des *actes de bienfaisance* ou *l'encouragement des arts*. Pour ces cas exceptionnels seulement (art. 5 de la loi du 21 mai 1836), l'utilité peut être reconnue par un décret en forme de règlement d'administration publique.

Obligations résultant de délits ou quasi-délits (art. 106 à 109).

112. Les communes peuvent être engagées, sans le consentement des autorités qui les représentent, dans un cas qui ressemble à l'obligation résultant, à la charge des particuliers, d'un délit ou d'un quasi-délit. Pour intéresser les habitants au maintien de l'ordre dans la commune, une loi du 10 vendémiaire an IV a disposé : 1° que « les citoyens habitant le territoire de « la commune sont garants de tous les attentats commis, soit « envers les propriétés, soit envers les personnes. » Et 2° « que

« toute commune est responsable des délits commis sur son ter-
« ritoire *à force ouverte ou par violence, par des attroupements*
« *ou rassemblements,* armés ou non armés, soit envers les
« personnes, soit contre les propriétés nationales ou privées,
« ainsi que des dommages-intérêts auxquels ils peuvent donner
« lieu. » Quoique cette loi ait été faite sous la pression de circonstances exceptionnelles, elle n'a jamais été considérée comme une loi provisoire, et n'ayant pas été abrogée formellement, elle est toujours restée en vigueur. Cette loi, d'ailleurs, avait été précédée de plusieurs autres qui consacraient le même principe, bien qu'en termes différents et surtout moins énergiques[1].

Quelle fut la raison de cette loi? Avait-elle entendu consacrer une espèce de solidarité de malheur entre tous les habitants de la commune, ou seulement le droit à la réparation d'un dommage contre la commune qui n'a pas empêché le désordre? C'est à cette dernière interprétation que s'est arrêtée la Cour de cassation. « Attendu, dit-elle dans les motifs de son dernier arrêt[2], que l'application aux communes de ce principe de droit naturel qui oblige chacun à réparer le préjudice qu'il a causé par sa faute, notamment par sa négligence ou son imprudence, suppose nécessairement une organisation qui laisse à ces communes la libre disposition de leurs moyens d'action, de surveillance et de répression. »

[1] Décrets de l'Assemblée constituante des 7 novembre et 11 décembre 1789 qui mettent les biens ecclésiastiques et les bois et forêts sous la sauvegarde des autorités municipales. — Décret du 23 décembre 1790, art. 5, qui rend la commune, *si elle a été requise,* responsable des dommages causés par des attroupements. Décret de l'Assemblée législative du 17 juillet 1792. — Convention. — Loi du 4 thermidor, an III, art. 19, et loi du 10 vendémiaire an IV.

[2] Arrêt du 4 mai 1881 (D. P. 1881, I, 471). Cet arrêt de la Chambre civile a confirmé la jurisprudence qu'avait consacrée l'arrêt des Chambres réunies du 15 mai 1841 et qui résultait aussi de l'arrêt du 10 août 1869 (D. P. 1870, I, 193) rendu par la Chambre des requêtes. L'arrêt du 4 mai 1881 a été rendu contrairement aux conclusions de M. Desjardins, avocat général. Dans ses conclusions, l'avocat général admet le principe de la solidarité de malheur. « Si on tient au mot, dit-il, c'est du collectivisme, mais du collectivisme légitime. »

La Cour de cassation a tiré de ce principe la conséquence que la ville de Paris n'est pas responsable des dommages causés par les troubles ou désordres commis sur son territoire; car ni au moment où a été faite la loi de l'an IV ni plus tard, elle n'a eu la libre disposition des moyens de police; le préfet de police est un agent du Gouvernement placé directement sous les ordres du ministre de l'intérieur; les maires d'arrondissement ont, il est vrai, en vertu de la loi du 10 avril 1831, le droit de requérir la force armée et de faire les sommations légales en cas d'attroupements, mais c'est là une disposition exceptionnelle consacrant un droit limité qui ne fait pas obstacle à la direction suprême du préfet de police. La jurisprudence est fondée sur cette considération, qu'au moment de la promulgation de la loi, la ville de Paris n'avait pas la disposition des moyens d'action, de surveillance ou de répression. La Cour a refusé la même immunité aux villes qui avaient, en l'an IV, l'organisation des autres communes et qui ont été placées depuis sous un régime exceptionnel, analogue pour la police à celui de la ville de Paris, spécialement à la ville de Lyon[1]. Elle a même refusé de l'étendre aux communes placées sous l'autorité militaire en vertu de la déclaration d'état de siège[2]. Ces communes cependant étaient fondées à dire qu'au moment des troubles, elles n'avaient pas la disposition des moyens de police. Mais elles l'avaient lorsque la loi a été faite et c'est pour ce motif que la jurisprudence leur applique la loi, bien que les conditions de leur organisation administrative aient été chargées. Si on suppose qu'à l'inverse, Paris rentre dans le droit que réclament ses représentants d'avoir un maire élu, il faudrait conclure de la doctrine de la Cour de cassation que la loi du 10 vendémiaire an IV ne lui serait pas applicable; car la Cour de cassation n'est pas déterminée par les changements postérieurs à la loi.

La logique veut, selon nous, que la commune ne soit pas responsable du dommage causé lorsqu'elle n'a commis ni fait ni omission qui lui soit imputable. Or, la négligence ne peut pas

[1] C. cass., Req., arr. du 10 août 1869 (D. P. 1870, I, 193).
[2] C. cass., Ch. civ., arr. du 23 février 1875 (D. P. 1875, I, 201).

lui être reprochée dans les cas où soit par l'organisation administrative, à quelque date que cette organisation remonte, soit par la déclaration de l'état de siège, la commune a été dans l'impossibilité d'agir pour empêcher le préjudice. La logique voudrait aussi que si Paris redevenait une ville municipale, aux conditions ordinaires, la loi sur la responsabilité lui fût appliquée comme aux autres communes.

La loi nouvelle a consacré le principe de la loi de vendémiaire, mais elle a donné satisfaction aux objections qui avaient été faites soit à la loi de vendémiaire soit à la jurisprudence qui l'avait interprétée. Après avoir posé, dans les articles 106 et 107, la règle générale, que les communes sont responsables des dommages et dégâts résultant des délits commis sur leur territoire, « à force ouverte ou par violence; » après avoir dit que les dommages-intérêts dont la commune est responsable seraient répartis entre tous les habitants domiciliés dans la commune, en vertu d'un rôle spécial comprenant les quatre contributions directes; après avoir dit que si le dégât était causé par des rassemblements formés d'habitants appartenant à plusieurs communes, chacune d'elles est responsable dans la proportion qui sera fixée par les tribunaux, la loi dispose que la responsabilité de la commune cesse : 1° lorsque la commune peut prouver que toutes les mesures qui étaient en son pouvoir ont été prises à l'effet de prévenir les attroupements ou rassemblements et d'en faire connaître les auteurs; 2° dans les communes où la municipalité n'a pas la disposition[1] de la police locale ni de la force armée; 3° lorsque les dommages causés sont le résultat d'un fait de guerre (art. 108 de la loi du 5 avril 1884).

Il résulte de ces dispositions que partout où la police et la force armée ne sont pas à la disposition de l'autorité municipale, à Paris, à Lyon et dans les villes en état de siège, la responsabilité cesse. Partout ailleurs il n'y aura pas non plus de respon-

[1] La loi nouvelle ne limite pas l'exception aux communes qui n'auraient pas la disposition au moment de la promulgation. Il suffit qu'elles ne l'eussent pas lorsque le désordre se produit.

sabilité si la commune prouve qu'elle a fait ce qui dépendait d'elle pour prévenir le dégât. Dans la plupart des communes, cette preuve sera facile à faire, car les maires de presque toutes les communes n'ont pas à leur service un seul agent dont ils puissent disposer pour faire respecter leurs ordres. Le principe ne pourra donc que rarement être appliqué.

Malgré cette atténuation, nous avons combattu le principe de cette loi pendant la discussion au Sénat. La loi de l'an IV qui a posé la règle ne fut qu'une loi de circonstance, et ses dispositions sont empreintes d'un caractère violent et transitoire. De deux choses, dirons-nous : ou la responsabilité des communes est fondée sur la fraternité, sur la solidarité qui veut que tous nous nous entr'aidions dans le malheur; mais alors pourquoi le faire cesser, en cas de force majeure. Ou bien, c'est une responsabilité qui repose sur une idée de faute, et alors pourquoi le faire retomber sur ceux qui n'ont rien à se reprocher, sur les femmes, les enfants, les vieillards? Ces dispositions n'étant fondées ni sur la solidarité, ni sur la faute, ne peuvent être qu'arbitraires. Nous ajoutons que si la commune était responsable, on ne pourrait pas s'expliquer pourquoi l'État ne l'est pas? La défaillance des autorités de l'État est même moins excusable que celle des autorités de la commune? Si elle venait à se produire, pourquoi l'État, qui avait les forces les plus considérables, serait-il irresponsable à côté de la commune qui ne peut rien ou presque rien? Mais ces considérations ne l'emportèrent pas dans l'esprit des sénateurs, qui ne voulurent pas renoncer au bénéfice des dispositions où ils virent une sauvegarde pour leurs propriétés.

Les communes pourraient aussi être engagées comme par un contrat. Ainsi la commune qui a profité de fournitures à elle faites par un particulier serait condamnée à en payer soit le prix soit la valeur, bien qu'elles aient été faites sans autorisation, dans la mesure de l'utilité qu'elle en a retirée. C'est l'action *negotiorum gestorum* ou au moins l'action de *in rem verso*[1].

[1] C. cass., Req., arr. du 19 décembre 1877 (D. P. 1878, I, 204).

Des transactions (art. 68-4°).

113. La commune peut transiger sur les procès nés ou à naître en vertu d'une délibération du conseil municipal approuvée par le préfet. Le maire et l'adversaire de la commune font un projet de transaction qui est constaté par acte notarié. Le conseil municipal est ensuite appelé à délibérer et, s'il est d'avis de transiger, le sous-préfet transmet le dossier au préfet. Le conseil de préfecture est également appelé à donner son avis, et le préfet statue sur le projet de transaction. Les formes de la transaction, pour les communes, avaient été déterminées dans l'arrêté du 21 frimaire an XII [1]. Cet arrêté exigeait : 1° un avis de trois jurisconsultes à la désignation du préfet; 2° l'avis du conseil de préfecture. Mais l'arrêté du 21 frimaire an XII a été abrogé par l'article 168 de la loi du 5 avril 1884.

114. L'article 68 de la loi du 5 avril 1884, comme les lois qui l'ont précédée, parle des transactions mais garde le silence sur le compromis ou arbitrage. En faut-il conclure que les communes ne peuvent pas compromettre? Quelques écrivains ont soutenu qu'en remplissant les formalités de l'arrêté du 21 frimaire an XII, les communes *compromettraient* valablement [2]. Mais autre chose est faire un arbitrage et autre chose est transiger; il est donc impossible de conclure de l'un à l'autre, lorsque la loi s'abstient de parler d'arbitrage. Ce silence s'explique d'autant

[1] Un avis nouveau de trois jurisconsultes n'est pas nécessaire pour un projet de transaction, plus avantageux, substitué à un projet qu'avait repoussé le préfet. — C. de Pau, arr. du 1er mars 1872 (D. P. 1874, V, 111). — Le préfet doit statuer en conseil de préfecture à peine de nullité. Il y aurait nullité alors même que l'approbation viserait un avis du conseil de préfecture antérieurement donné. C. d'Ét., 11 août 1862 (D. P. 1866, V, 76) et 17 avril 1869 (D. P. 1871, II, 1).

Observation. Ces arrêts sont relatifs à l'application de l'ancienne loi. Comme nous l'avons dit au texte, l'article 168 de la loi du 5 avril 1884 abroge l'arrêté du 21 frimaire an XII.

[2] Voir, dans le sens de la validité de l'arbitrage, M. Mongalvi, et en sens contraire, M. de Vatimesnil cité par M. Block dans le *Dictionnaire d'administration*, v° *Arbitrage*.

mieux que l'article 1004, Code de proc. civ., défend de compromettre sur toutes les causes communicables au ministère public. Or, d'après l'article 83 du même Code, les causes qui intéressent les communes, comme celles qui concernent l'État et les établissements publics, doivent être communiquées au ministère public. La prohibition de compromettre pouvait-elle être établie par un texte plus clair et plus formel?

Du partage des biens de la commune.

115. Pour terminer ce qui a trait à la capacité des communes, il nous reste à parler du partage des biens communaux. Nous traiterons d'abord du partage entre les habitants d'une seule commune, et plus tard du partage entre deux communes qui ont des biens indivis.

116. Les biens de la commune appartiennent à la personne morale, et ne peuvent pas être considérés comme indivis entre les habitants. Les habitants n'ont donc pas le droit d'en demander le partage en se fondant sur l'article 815 Code civil, qui accorde à tout propriétaire la faculté de sortir d'indivision. Il n'y a pas copropriété puisque la personne morale en est l'unique propriétaire. La loi va plus loin; elle interdit le partage des biens communaux entre les habitants. Cette prohibition résulte de faits dont il faut que nous présentions l'histoire.

117. Dans l'ancien droit, les ordonnances antérieures à 1669 interdisaient aux communes de vendre leurs biens, même de les *bailler à ferme ou à louage*. Où tendaient ces dispositions rigoureuses? Leur but était d'assurer la conservation du domaine communal et, dans l'intérêt des habitants pauvres, de maintenir l'usage en nature. L'ordonnance de 1669 sur les eaux et forêts autorisa le bail à ferme des biens communaux, afin d'en consacrer le produit à des travaux d'utilité publique. Comme le principe de l'inaliénabilité n'était pas toujours observé, et que des usurpateurs puissants y portaient quelquefois atteinte, un édit d'avril 1683 renouvela la consécration de cette règle, et il n'y fut dérogé qu'en vertu d'autorisations données par des ordonnances spéciales du roi. Au dix-huitième siècle, le principe

de l'inaliénabilité fut abandonné, et pour mettre les communaux en valeur, on eut recours au partage des biens entre les habitants, soit en propriété, soit en jouissance. Un édit de juin 1772 permit aux habitants des Trois-Évêchés (Metz, Toul et Verdun) de diviser entre les ménages alors existants, avec tirage au sort, tout ou partie des communaux consistant en marais, prés ou pâtis. Ce partage n'attribuait cependant pas la pleine propriété des lots aux copartageants, mais seulement une jouissance héréditaire en ligne directe. Ainsi les lots ne pouvaient pas être aliénés, et le chef de ménage alloti n'avait que le droit de transmettre la jouissance à ses enfants; en cas d'extinction de la famille directe, le lot ne passait pas aux collatéraux mais faisait retour à la communauté. Dans d'autres pays, les habitants furent autorisés à se partager la propriété, à la charge par eux de payer une redevance à la commune. C'est cette espèce de partage à titre onéreux que permirent les édits de 1771, 1773 et 1777, pour les généralités d'Auch et de Pau. Un édit de janvier 1774 autorisa le partage, entre les ménages ou feux, des marais, landes et friches dans la Bourgogne, le Mâconnais, l'Auxerrois, le pays de Gex et le Bugey. La même année, un arrêt du conseil accorda la faculté de partager les communaux en Alsace. Des lettres patentes du 27 mars 1777 permirent le partage des communaux, par feux ou ménages dans la Flandre française. D'autres lettres patentes de 1779 accordèrent la même autorisation dans l'Artois. Ainsi, au moment où éclata la Révolution, la législation autorisait le partage tantôt en propriété, tantôt seulement en jouissance, des biens communaux, et la règle ordinairement suivie consistait dans l'attribution d'un lot à chaque feu ou ménage et non à chaque habitant par tête.

118. Afin de diviser le sol et de faire des amis à la Révolution en créant des propriétaires, une loi du 14 août 1792 ordonna le partage, entre les habitants, des biens appartenant aux communes, à l'exception des bois qu'une loi récente venait de soumettre au régime forestier (loi du 29 septembre 1791). On ne tarda pas à voir que ce partage obligatoire était loin d'être accueilli par les sympathies de toute la population, et que la partie pauvre se montrait opposée à une mesure qui dispersait

son patrimoine. La pleine propriété d'une parcelle petite, maigre et ne produisant qu'à force de travail était loin de compenser le pâturage sur des communaux d'une contenance étendue. Ainsi loin de faire des partisans à la Révolution, la loi attristait ceux dont elle avait éveillé les espérances. On crut faire taire cette opposition en substituant le partage facultatif au partage obligatoire. La loi du 10 juin 1793, en faisant ce changement, disposa que le partage serait ordonné s'il était demandé par un tiers des habitants de tout sexe et, en même temps, qu'à l'avenir, dans les communes où il y serait procédé, le partage se ferait *par tête* et non *par feux*. Des réclamations s'étant élevées contre l'exécution de cette disposition, la loi du 21 prairial an IV ordonna que l'exécution des lois révolutionnaires sur le partage des communaux serait suspendue et, plus tard, une autre loi du 9 ventôse an XII (29 février 1804) abrogea les lois antérieures, ce qui emportait la prohibition du partage. Un décret du 9 brumaire an XIII (31 octobre 1804) disposa que le mode de jouissance, dans les communes qui n'avaient pas usé de la faculté de partager, serait maintenu tel qu'il existait, et que, pour le changer, une délibération du conseil municipal, avec approbation de l'autorité supérieure, serait indispensable. Malgré la prohibition résultant de la loi du 9 ventôse an XII et du décret du 9 brumaire an XIII, quelques partages ont eu lieu dans plusieurs communes, en suivant la règle du partage par feux, conformément au décret du 20 juin 1806, qui avait supprimé le partage par tête, même pour la division des fruits communaux et particulièrement des affouages. Mais il n'y a rien à conclure de ces précédents, car ce sont des violations et non des applications de la loi. D'ailleurs la question a été tranchée lors de la discussion de la loi du 18 juillet 1837. Cette loi, qui s'occupe du partage des fruits entre habitants et de la division des biens entre communes et sections des communes (art. 17, § 3 et 4), garde le silence sur le partage de la propriété entre habitants. Ce silence est-il le résultat de l'oubli? Un amendement avait été voté par la Chambre des députés, permettant le partage des communaux à certaines conditions; or, cet amendement fut rejeté à la Chambre des pairs, sur la demande du Gouvernement.

119. Quelle est la portée de cette prohibition et à quels faits s'applique-t-elle? L'interdiction s'étend-elle aux partages à titre onéreux, ou ne concerne-t-elle que les divisions gratuites entre les habitants de la commune? Deux avis du conseil d'État établissent que les partages à titre onéreux sont interdits comme les partages à titre gratuit, et que l'aliénation n'est permise qu'à la condition de faire un acte qualifié *vente* (avis du conseil d'État, — assemblée générale — du 21 février 1838 et avis du comité de l'intérieur du 16 mars 1838)[1]. Mais nous ajouterons qu'il faudra s'attacher plutôt au fond des choses qu'à la qualification donnée à l'acte. Lorsque les parcelles sont distribuées entre les habitants moyennant le paiement d'une somme ou d'une redevance qui représente la valeur de la terre, l'opération n'est qu'une réunion de ventes, et de quelque manière qu'on l'ait nommée, elle est valable si elle a été votée par le conseil municipal et approuvée par le préfet. Réciproquement, si la somme ou la redevance demandée aux habitants ne représentait qu'une petite partie de la valeur du sol, l'acte serait atteint par la prohibition de la loi, alors même qu'on l'aurait qualifié vente; car, au fond, ce ne serait qu'un partage gratuit *Sermo rei debet esse subjectus.*

Il n'y a d'un autre côté partage qu'autant que la division attribue la propriété aux copartageants. Or, comme les prohibitions doivent être maintenues rigoureusement dans les termes où elles ont été faites, nous pensons qu'on pourrait encore faire des partages de jouissance analogues à ceux que l'édit de juin 1772 permit dans les communes des Trois-Évêchés[2].

120. A côté de la question de droit se présente la question

[1] Le dernier avis a été cité textuellement par M. Aucoc, *Sections de communes*, et reproduit par M. Ducrocq, *Partage des biens communaux et sectionnaires*, p. 38.

[2] Ces partages de jouissance enlèvent, comme les partages de propriété, leurs ressources aux habitants pauvres et il semble que pour rester fidèle à la pensée de la loi, il faudrait interdire les uns et les autres. Mais les partages de jouissance ne sont pas une mesure irrévocable et sans remède; le bien ne sort pas pour toujours du patrimoine de la personne morale et dans certains cas il fera retour à la communauté. On comprend donc que les deux situations ne soient pas traitées de la même manière.

de législation. A plusieurs reprises, des réclamations se sont élevées pour demander la mise en culture des communaux, sans que jamais une solution générale ait été donnée à cette difficulté. Le législateur n'a pris encore que des mesures partielles. Ainsi une loi spéciale du 19 juin 1857, en vue de faciliter l'assainissement des Landes et de la Gironde, permet à l'État, lorsque les communes restent dans l'inaction, de faire en leur lieu et place les travaux d'assainissement, d'ensemencement et de plantation. Les travaux sont exécutés aux frais du Trésor, qui se rembourse de ses avances sur le produit des coupes et sur le prix des terres vendues, après leur mise en culture. Ainsi cette loi donne à l'État le pouvoir de forcer la main aux communes de ces départements et, nonobstant la résistance des administrations municipales, de vendre une partie des communaux assainis pour arriver au remboursement de ses avances. La loi du 28 juillet 1860, plus générale en ce sens qu'elle s'applique à tous les départements, n'est cependant encore qu'une solution partielle de la question; car, elle est spéciale à la mise en culture « *des marais et terres incultes appartenant aux communes.* » L'État peut contraindre les communes ou sections à faire des travaux d'assainissement, de desséchement et de plantations, à la condition que ces travaux auront été déclarés d'utilité publique par décrets rendus en conseil d'État, après avis du conseil général du département. Si les communes ou sections ne paient pas les frais, la somme est avancée par l'État qui se rembourse sur le prix provenant de la vente d'une partie des terrains assainis. La commune a aussi la faculté de se libérer par l'abandon de la moitié des terrains, immédiatement après l'achèvement des travaux. Enfin une disposition (art. 7) donne au Gouvernement le pouvoir de contraindre la commune à bailler à ferme, pour une période qui ne peut dépasser vingt-sept années, les terrains assainis en exécution de la loi du 28 juillet 1860.

121. Dans le cours de la discussion de cette dernière loi, la question du partage des communaux a de nouveau été posée, et la commission du Corps législatif avait même proposé un amendement d'après lequel « lorsqu'il n'y avait pas de meilleur « moyen de mise en valeur, le partage *pourrait* être ordonné

« sur la demande des intéressés. » Cet amendement n'ayant pas été adopté par le conseil d'État, la loi du 28 juillet 1860 a laissé le problème sans solution, et maintenu la prohibition du partage. Il est regrettable, selon nous, que l'amendement de la commission n'ait pas prévalu. Il avait l'avantage de donner aux situations les plus diverses une solution qui pouvait être appropriée à chacune, tandis que la loi actuelle traite uniformément des positions fort différentes. La tutelle administrative aurait empêché le partage dans les communes où il aurait été jugé préjudiciable, et l'aurait permis là où il aurait été utile. Ce pouvoir d'appréciation valait assurément mieux qu'une interdiction absolue qui n'a pas partout la même raison d'être. Il n'est pas bon sans doute que la génération actuelle, sans autre motif que le désir de s'avantager au détriment des générations futures, aliène le patrimoine communal. Aussi demandons-nous que la tutelle administrative soit maintenue, et qu'elle laisse consommer le partage dans les cas seulement où il lui paraîtra que c'est un acte de bonne administration et non un effet de la convoitise. On pourrait, pour plus de sûreté, prescrire l'avis conforme du conseil général et exiger des copartageants le paiement d'une redevance égale ou à peu près égale au revenu d'après l'estimation. Mais cette condition ne devrait même pas, à mon avis, être écrite dans une disposition conçue en termes inflexibles. Ce qui serait désirable, c'est que la loi à faire fût assez large pour que l'autorité administrative pût approprier sa décision à chaque position, suivant les pays, et en tenant compte de la situation particulière de chaque commune[1].

122. Dans les cas où le partage serait adopté, sur quelles bases devrait-il être fait? Le partage par tête de la loi du 10 juin 1793 a été justement abandonné, et personne ne propose

[1] V. en ce sens un discours de M. de Sainte-Hermine, député, dans la séance du 19 juillet 1860 (*Moniteur* du 21 juillet). — Le rapport de M. Du Miral, député, sur la loi du 28 juillet 1860. — C'est aussi l'opinion que soutient M. Ducrocq, *Partage des biens communaux*, p. 46 et suiv. — M. Aucoc se prononce pour « *le partage à titre onéreux dans certains départements, et spécialement dans les départements montagneux du centre* (Ch. VII, § 6, p. 469, *Sections de communes*).

d'y revenir. Il avait l'inconvénient de ne tenir aucun compte des faits antérieurs et de substituer une égalité absolue à une jouissance autrefois inégale. Le principe du partage par feux qu'avaient consacré les édits de 1769 et que rétablirent les avis du conseil d'État des 20 juin 1806, 20 juillet 1807 et 26 avril 1808 était-il plus équitable? Il avait l'inconvénient de traiter de la même manière les familles nombreuses et les feux habités par une seule personne. Cette base était, à peu près, juste pour la répartition des coupes affouagères, le besoin de bois de chauffage étant à peu près le même dans tous les ménages. Quant au pâturage, elle ne tenait pas suffisamment compte de la différence de richesse et de l'inégalité des troupeaux ou cheptels. Aussi cette répartition est-elle condamnée par ceux qui proposent de permettre le partage des communaux entre les habitants. La commission du Corps législatif avait proposé de combiner la contribution foncière et le nombre des membres de la famille, en comptant pour moitié chacun de ces éléments dans la fixation des parts. En se ralliant à ce système, M. Aucoc le motive en ces termes : « Il aurait, en effet, l'avan-« tage de proportionner, dans une certaine mesure, l'étendue « des lots à celle des exploitations actuelles dont les ressources « pourraient être plus facilement développées[1]. »

123. Supposons maintenant que des immeubles soient indivis entre plusieurs communes. De deux choses l'une : ou les communes intéressées seront d'accord pour partager, ou elles ne s'entendront pas sur l'opportunité du partage. Dans le premier cas, les délibérations des conseils municipaux seront exécutoires sans approbation (art. 61, § 1 et 68, § *ult.* de la loi du 5 avril 1884). Il y a une différence de rédaction à remarquer entre la nouvelle loi et le décret de décentralisation du 13 avril 1861. Le n° 48 du tableau A annexé à ce décret mettait sur la même ligne les aliénations, échanges et « *partages de tous biens, quelle qu'en soit la valeur.* » Or, l'article 68-2° de la nouvelle loi ne parle que des aliénations et échanges; il n'y est plus question des partages. Il faut en tirer la conclusion

[1] *Sections de communes*, p. 292, n° 228.

que les partages sont régis par l'article 61, § 1er. Le partage des biens communaux entre les habitants étant interdit, il ne peut s'agir ici que des biens indivis entre les communes ou sections de commune.

Lorsque les communes sont d'accord pour procéder au partage des biens qu'elles possèdent par indivis, il est procédé administrativement à la division. On se conforme d'abord aux titres, s'il y en a qui établissent les droits respectifs des communes ou sections. A défaut de titres, le partage se fait proportionnellement au nombre des feux dont se compose chaque commune[1]. Ici ne s'applique, du reste, pas le tirage au sort, et la nature des choses veut qu'on attribue à chaque commune la part qui se trouve le plus à sa portée. Le hasard du tirage, en effet, donnerait souvent aux communes les portions dont la situation conviendrait moins à chacune d'elles, et par la difficulté d'administrer rendrait impossible la conservation en nature de ces biens.

124. Supposons maintenant qu'une des communes ou sections demande à sortir d'indivision, et que l'autre refuse d'y procéder. Le partage est-il absolument impossible ou existe-t-il un moyen de vaincre la résistance de la commune opposante? Deux systèmes divisent les jurisconsultes sur cette matière. Le premier soutient que nul n'est forcé de rester dans l'indivision, et qu'en vertu de l'article 815 C. civ. la commune qui veut partager peut agir contre l'autre, pour faire rendre un

[1] M. Trolley, *Hiérarchie administrative*, t. IV, p. 249 et 256, décide qu'on ne doit appliquer le partage proportionnel au nombre des feux que pour les biens dont les habitants avaient la jouissance en nature. Quant aux biens patrimoniaux, il est d'avis qu'à défaut de titres, le partage doit se faire par moitié entre les deux communes. Cette distinction n'est pas conforme aux termes généraux des décrets qui ont établi le principe du partage par feux. Elle est condamnée par la jurisprudence du Conseil d'État, arr. du 18 mars 1841 (commune de *Ronceux*) et du 3 février 1843 (commune d'*Harprich*). — V. aussi circulaire du ministre de l'intérieur du 29 janvier 1848. — Un arrêt de la Cour de cassation du 22 août 1881 (D. P. 1882, I, 463), décide que 1° le partage entre les communes doit se faire par feux et 2° qu'il appartient à l'autorité judiciaire de prononcer sur les feux contestés qui seront maintenus ou rejetés parmi ceux qui sont portés par les autorités représentant les communes intéressées.

jugement qui ordonne le partage. C'est le droit commun et, aucune disposition n'y ayant dérogé en matière d'indivision entre communes, les partisans de cette opinion concluent à l'application de l'article 815 C. civ. [1]. L'article 92, § 2 du Code forestier semble prêter appui à cette opinion. Il y est dit, en effet, que « lorsque deux ou plusieurs communes possèdent des « bois par indivis, chacune d'elles conserve le droit d'en provo- « quer le partage. » Le second système consiste à dire que le partage ne doit avoir lieu que si les conseils municipaux sont d'accord pour le demander. Une action en justice aboutirait à un jugement ordonnant le partage; or ce jugement ne pourrait pas être exécuté dans les conditions du droit commun, car nous avons vu plus haut qu'entre communes, à défaut de titres, le partage ne se fait pas par portions d'une quotité déterminée, mais proportionnellement au nombre des feux. D'un autre côté, on ne pourrait pas appliquer la procédure du tirage au sort puisqu'il faut que chaque commune soit lotie, par attribution, de la part contiguë à son territoire. Ainsi, d'après ce système, il n'y aurait aucun moyen judiciaire de vaincre le refus d'une commune, et tout ce que pourrait faire le préfet, ce serait d'agir sur les conseils municipaux ou même, s'il voulait pousser les choses à l'extrême, de faire dissoudre le conseil qui résiste pour soumettre la question aux électeurs [2]. Quant à l'argument tiré de l'article 92, § 2 du Code forestier, les partisans de la deuxième opinion répondent que c'est une exception et que, pour en fixer la véritable portée, il suffit de lui appliquer la règle d'interprétation qui consiste à dire : *qui dicit de uno negat de altero.*

125. Entre ces deux opinions nous avions, dans notre première édition, ouvert un troisième avis, en nous fondant sur

[1] Cette opinion est professée par MM. Braff, *Principes d'administration communale*, t. I, p. 132; Jèze, *Dictionnaire général d'administration*, v° *Commune*, ch. VII, § 8. — Aucoc, *Sections de communes*, p. 303, 304 et 341.

[2] V. en ce sens MM. Dufour, t. III, p. 456; — Macarel, *Éléments de jurisprudence administrative*, t. I, p. 167; — Proudhon, *Droits d'usage, d'usufruit et d'habitation*, t. III, p. 211, n° 825; — Meaume, *Commentaire du Code forestier*, art. 92, § 2; V. le § 6 du commentaire. — Ducrocq, *Partage des biens communaux*, p. 52 et suivantes.

les articles 70 et suivants de la loi du 18 juillet 1837. Ces dispositions, disions-nous, prévoient le cas où des biens sont indivis entre deux ou plusieurs communes et donne au chef de l'État, lorsqu'une des communes en fait la demande, le pouvoir d'instituer une commission syndicale composée de délégués élus par les conseils municipaux des communes intéressées. Le nombre des délégués, que chaque commune aura le droit d'envoyer, est déterminé par le décret qui institue la commission. La commission est renouvelée tous les trois ans (art. 70 de la loi du 18 juillet 1837). Quelles sont, disions-nous, les attributions de cette commission syndicale? D'abord, et principalement, elle est chargée de la gestion des biens indivis. D'après l'article 71, § 2, « les attributions de la commission syndicale et « du syndic, en ce qui touche les biens et les droits indivis, « sont les mêmes que celles des conseils municipaux et des « maires pour l'*administration* des propriétés communales. »

Le mot *administration,* ajoutions-nous, ne doit pas être pris ici dans un sens restrictif par opposition au mot *aliénation,* mais dans le sens étendu de *gestion,* comme il l'est par exemple au titre de la Tutelle (liv. 1er, tit. X, sect. VIII, Code civ.). Sous la rubrique *Administration du tuteur,* la loi traite de tous les actes que le tuteur peut faire et des conditions auxquelles il a le droit d'y consentir (art. 450 à 468). Si l'aliénation des biens indivis était jugée profitable aux communes syndiquées, s'il fallait plaider, si la transaction était possible et utile, tous ces actes pourraient être faits en vertu d'une délibération de la commission approuvée par le préfet. Pourquoi en serait-il autrement du partage? Pour demander le partage des biens indivis, la commission remplacera le conseil municipal et le partage se fera en vertu de cette délibération approuvée par le préfet, comme il a lieu en vertu de la délibération des conseils municipaux lorsqu'ils sont d'accord.

Mais cette opinion a été condamnée par l'art. 162, § 3 de la loi du 5 avril 1884. D'après cette disposition, la commission syndicale n'est compétente que pour l'administration. Les actes d'aliénation et de partage demeurent réservés aux conseils municipaux. Il faut donc choisir entre les deux systèmes, et puis-

qu'il faut opter, nous nous prononçons pour le premier qui est l'application du droit commun. Quand les lots seront faits par le tribunal, les communes, plutôt que de s'exposer à un aveugle tirage au sort, s'entendront, avec l'approbation du préfet, pour faire l'attribution de lots la plus utile à chacune d'elles. En tout cas, cette entente se ferait après le tirage si les opérations étaient poussées jusqu'au bout d'après les règles de la procédure ordinaire[1]. Ce qui nous paraît inadmissible, c'est que l'indivision soit forcée, et qu'il n'y ait aucun moyen juridique de forcer une commune à sortir de l'indivision contrairement au principe général de l'article 815 du C. civ.

Aliénation à la requête des créanciers (art. 110).

126. L'article 110 de la loi du 5 avril 1884 prévoit le cas où la commune étant débitrice ne paierait pas ses dettes : « La « vente des biens mobiliers et immobiliers des communes, autres « que ceux qui servent à un usage public, pourra, sur la de- « mande de tout créancier porteur d'un titre exécutoire, être « autorisée par un décret du Président de la République qui dé- « termine les formes de la vente. » Bien que le préfet soit compétent pour autoriser les aliénations des biens de la commune, la loi exige que l'approbation soit donnée par décret si, au lieu d'une vente volontaire, on suppose une vente forcée à la requête des créanciers. Pourquoi ce redoublement de précautions? Pourquoi même une autorisation préalable lorsqu'il s'agit de biens non affectés à un service public? On comprend que la loi mette à l'abri des poursuites les biens qui sont occupés par les services de la commune; mais il est moins aisé d'expliquer pourquoi les autres biens ne sont pas soumis au droit commun. — Il pourrait se faire que parmi les biens non encore affectés à un service public, quelques-uns eussent été acquis avec une destination éventuelle et qu'il y eût inconvénient à les laisser vendre; car peut-être ne trouvera-t-on pas facilement un immeuble qui puisse être au même degré propre au service pour lequel on le destine. C'est

[1] *Dictionnaire* de M. Block, v^is *Organisation communale*, p. 1387, n° 305, art. de M. Smith.

pour cela que la loi veut qu'on ne laisse vendre que les biens sans utilité publique ni actuelle ni future, et qu'elle a confié à la plus haute autorité administrative le soin de faire la séparation entre les biens à conserver et les biens à laisser saisir.

Ce serait ici le lieu de parler des actions en justice pour ou contre la commune; mais, comme nous consacrerons un chapitre spécial à l'*autorisation de plaider,* nous renvoyons ce qui concerne les actions intéressant les communes.

Budget communal (art. 68-9°, 145 et suiv.).

127. Le budget de la commune est proposé par le maire, voté par le conseil municipal, et définitivement réglé par le préfet, si la commune a moins de trois millions de revenu, et par décret sur la proposition du ministre de l'intérieur, si la commune a au moins trois millions de revenu (loi du 5 avril 1884, art. 145)[1]. La commune est réputée avoir trois millions de revenu lorsque les recettes ordinaires des trois dernières années, prouvées par les comptes, ont en moyenne atteint cette somme. Les crédits supplémentaires qui pourraient être reconnus nécessaires après le règlement du budget, sont votés de la même manière que le budget, et approuvés ou par le préfet dans les communes ayant moins de trois millions de revenu, ou par décret dans les autres, sur la proposition du ministre de l'intérieur (art. 146).

128. Le préfet ou le chef de l'État, en réglant le budget de la commune, ont le droit d'inscrire d'office les dépenses obligatoires que le conseil municipal aurait refusé d'y porter, ou d'augmenter les crédits insuffisants alloués par le conseil municipal. Quant aux dépenses non obligatoires, le préfet ou le chef de l'État n'ont que le pouvoir de les rejeter ou de les réduire; mais la loi leur refuse le pouvoir de les inscrire d'office ou de les réduire[2] (art. 148). Les dépenses facultatives ne peuvent même pas être réduites dans tous les cas. « Lorsque le bud-

[1] Art. 13 de la loi du 24 juillet 1867.

[2] Il est de principe, sauf l'exception relative aux dépenses obligatoires, que le préfet ne peut rien ajouter aux délibérations qu'il est chargé d'ap-

get, dit l'art. 145, § 2, pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et qu'il n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses soit obligatoires, soit facultatives, ordinaires ou extraordinaires, les allocations portées audit budget pour les dépenses facultatives ne peuvent être modifiées par l'autorité supérieure.» En d'autres termes, quand le conseil municipal pourvoit à toutes les dépenses avec des ressources ordinaires, l'autorité supérieure ne peut inscrire d'office que les dépenses obligatoires, et si le budget voté porte des crédits suffisants pour cette espèce de dépense, l'autorité supérieure ne peut pas modifier le budget qu'elle est appelée à régler.

Lorsque le préfet ordonne l'inscription d'office d'une somme au budget municipal, il doit statuer par un arrêté pris en conseil de préfecture et, dans aucun cas, l'inscription d'office n'est ordonnée qu'après que le conseil municipal a été mis en demeure de délibérer spécialement sur cette question. S'il s'agit d'une dépense annuelle et variable, le chiffre en est fixé sur la quotité moyenne des trois dernières années. S'il s'agit d'une dépense annuelle et fixe ou d'une dépense extraordinaire, elle est inscrite sur la quotité réelle.

Il pourrait se faire que la commune n'eût pas de ressources suffisantes pour faire face à une dépense obligatoire, et que le refus du conseil municipal eût sa cause dans le manque de fonds. Il y est alors pourvu au moyen d'une contribution extraordinaire votée par le conseil municipal ou, en cas de refus de sa part, établie par un décret dans les limites du maximum qui est fixé chaque année par la loi de finances, ou enfin imposée par une loi spéciale, s'il y a lieu de dépasser ce maximum (art. 149).

Dans le cas où, pour une cause quelconque, le budget d'une commune n'aurait pas été réglé avant le commencement d'un exercice, les recettes et les dépenses continueraient à être faites, jusqu'au règlement, conformément au budget de l'année

prouver. Ainsi lorsqu'il approuve l'aliénation d'un immeuble communal, le préfet ne peut pas ajouter que l'immeuble sera vendu à une personne déterminée. C. d'Ét., arr. du 3 janvier 1881 (D. P. 1882, III, 45).

précédente. Dans le cas où il n'y aurait eu aucun budget antérieurement[1] voté, le budget serait établi par le préfet en conseil de préfecture (art. 150).

129. Les paiements sont faits par le receveur municipal sur mandats délivrés par le maire. Si le maire refusait d'ordonnancer une dépense régulièrement autorisée et liquide, il serait prononcé par le préfet, en conseil de préfecture, et l'arrêté du préfet tiendrait lieu du mandat du maire (art. 152)[2].

Les fonctions de receveur municipal sont remplies par le percepteur du Trésor; car, en France, l'État prête souvent ses agents à la commune, tandis qu'aux États-Unis c'est la commune qui fournit au gouvernement le concours de ses employés. Cependant, dans les villes dont le revenu ordinaire est supérieur à 30,000 fr., ces fonctions peuvent être confiées, si le conseil municipal le demande, à un receveur municipal spécial. Ce receveur est nommé par le chef de l'État, sur trois candidats que le conseil municipal présente, dans les communes les plus importantes. La nomination est faite par le préfet dans les villes dont le revenu ne dépasse pas 300,000 fr. (art. 156). Si le chef de l'État ou le préfet refusaient de nommer un des candidats présentés, le conseil municipal serait tenu de faire de nouvelles présentations.

Le percepteur et le receveur municipal sont à la fois receveurs et payeurs; en cette dernière qualité, ils ont non-seulement à payer, mais aussi à vérifier la validité du paiement qui leur est demandé. Spécialement, ils doivent examiner si les mandats, délivrés sur leur caisse, sont conformes aux allocations du budget de la commune. Ils engageraient leur responsabilité s'ils payaient indûment. (V. *infrà* le chap. consacré à la *Cour des comptes*.)

130. Les conseils municipaux ont la faculté de porter au budget une somme pour dépenses imprévues. Cette somme est employée par le maire; mais il est tenu de rendre compte à la prochaine session du conseil de chaque dépense avec pièces à

[1] Ce qui pourrait arriver en cas d'érection d'une commune nouvelle.

[2] Art. 61 de la loi du 18 juillet 1837.

l'appui. Ces pièces demeurent annexées à la délibération. La somme pour dépenses imprévues peut-elle être rejetée ou réduite? L'art. 147, § 2, répond : « La somme inscrite pour le « crédit ne pourra être rejetée ou réduite qu'autant que les re- « venus ordinaires, après avoir satisfait à toutes les dépenses « obligatoires, ne permettraient pas d'y faire face, ou qu'elle « excéderait le dixième des revenus ordinaires. »

131. Les dépenses des communes sont *obligatoires* ou *facultatives* et nous avons dit quelle est la différence caractéristique des deux catégories. Mais à quel signe reconnaître si une dépense appartient à l'une ou à l'autre? La loi a énuméré les dépenses obligatoires, dans l'art. 136 et celles qui ne sont pas comprises dans cette énumération sont facultatives. *Inclusione unius fit exclusio alterius.*

« Sont obligatoires les dépenses suivantes : 1° l'entretien de l'hôtel-de-ville ou si la commune n'en a pas, la location d'une maison ou d'une salle pour en tenir lieu[1]; 2° les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune[2]; les frais de conservation des archives communales et du recueil des actes administratifs du département; les frais d'abonnement au *Bulletin des communes* et, pour les chefs-lieux de canton, les frais d'abonnement au *Bulletin des lois*[3]; 3° les frais de recensement de la population, ceux des assemblées électorales qui se tiennent

[1] Ce paragraphe comprend les travaux et fournitures nécessaires, soit que l'hôtel appartienne à la commune, soit que le local ait été loué. Dans ce dernier cas, l'obligation de la commune sera plus ou moins étendue, suivant les conditions du bail.

[2] Les frais de bureau contiennent les traitements des employés, le chauffage, l'éclairage et les fournitures des bureaux. Quant aux frais d'impression, ils comprennent : listes des électeurs communaux, procès-verbaux des élections, feuilles de recensement de la population, tableaux statistiques, mercuriales, avis des journées à fournir pour les prestations en nature, certificats pour les écoles primaires, comptes du maire et budgets.

[3] Le *Bulletin des lois* est envoyé aux chefs-lieux de département, d'arrondissement ou de canton. Dans les autres communes on envoie le *Moniteur des communes*. Le paiement de cette dépense est fait par le receveur municipal au receveur particulier. L'achat de la table décennale n'est pas compris dans l'abonnement, et d'ailleurs il est facultatif (circul. du 31 août 1843).

dans les communes et ceux des cartes électorales[1]; 4° les frais des registres de l'état civil, les livrets de famille et la portion des tables décennales de l'état civil à la charge des communes[2]; 5° le traitement du receveur municipal, du préposé en chef de l'octroi, et les frais de perception[3]; 6° le traitement du personnel de la police municipale et rurale et des gardes des bois de

[1] Les frais de recensement de la population comprennent l'achat des cadres imprimés et la rémunération des agents auxiliaires dans les villes où, à cause de l'importance de la population, il faut créer temporairement des employés spéciaux.

[2] Cette dépense se compose de l'achat des registres, du timbre et du transport de ces registres. Dans les six mois qui suivent la clôture du registre, l'officier de l'état civil doit dresser une table annuelle. Si le même registre contient les naissances, les mariages et les décès, il doit être dressé une table spéciale pour chaque espèce d'actes. Tous les dix ans, les tables annuelles sont fondues dans une table décennale qui est dressée en triple exemplaire. Une copie est déposée à la préfecture du département, une autre à la mairie de la commune intéressée et la troisième au greffe du tribunal (décr. du 20 juillet 1807). — Les *livrets de famille* sont, au moment du mariage, remis aux époux pour qu'ils y mentionnent les naissances et décès qui arriveront dans leur famille. On y trouverait d'utiles renseignements pour reconstituer les actes de l'État s'ils venaient à être brûlés. Ces livrets n'étaient en usage que dans quelques grandes villes. La dépense a été généralisée et rendue obligatoire par la loi du 5 avril 1884.

[3] Le traitement des receveurs municipaux jusqu'au 1er janvier 1877 ont consisté en remises proportionnelles sur les recettes et les dépenses.

Pour les premiers 5,000 fr. :
2 fr. p. 100 sur les recettes.
2 fr. p. 100 sur les dépenses.
Pour les 25,000 fr. suivants :
1 fr. 50 p. 100 sur les recettes.
1 fr. 50 p. 100 sur les dépenses.
Pour les 70,000 fr. suivants :
75 cent. p. 100 sur les recettes.
75 cent. p. 100 sur les dépenses.
De 100,000 fr. à 1 million :
33 cent. p. 100 sur les recettes.
33 cent. p. 100 sur les dépenses.
Au dessus de 1 million :
12 cent. p. 100 sur les recettes.
12 cent. p. 100 sur les dépenses.

(V. Ord. du 17 avril 1839 et décret du 30 frimaire an XIII). Les conseils

la commune [1]; 7° les pensions des employés municipaux et des commissaires de police, régulièrement liquidées et approuvées [2]; 8° les frais de loyer et de réparation du local de la justice de paix, ainsi que ceux d'achat et d'entretien du mobilier, dans les communes, chefs-lieux de canton [3]; 9° les dépenses relatives à l'instruction publique, conformément aux lois [4]; 10° le contin-

pouvaient augmenter les remises à la condition de ne pas dépasser le dixième en sus (V. Circul. des 12 février 1840 et 25 juillet 1841). Mais un décret du 27 juin 1876 a substitué à ce mode de rémunération, à partir du 1er janvier 1877, un traitement fixe basé sur une moyenne des remises de cinq années.

[1] Le traitement des gardes des bois est fixé par le préfet, sur la proposition du conseil municipal et l'avis du conservateur des forêts. Lorsque plusieurs communes ont un garde commun, le préfet détermine la part qui sera supportée par chaque commune intéressée. Le traitement est payé sur la coupe de bois, et, à défaut, sur les revenus ordinaires; en cas d'insuffisance de ces derniers, par une contribution extraordinaire sur tous les contribuables. — Le traitement du garde champêtre est fixé par le conseil municipal avec l'approbation du préfet. Il est payable sur les revenus ordinaires, et, en cas d'insuffisance, par une contributiou extraordinaire ajoutée au principal de l'impôt foncier seulement. Le traitement du garde champêtre est une dépense obligatoire là où il y a un garde champêtre : mais le conseil peut supprimer la fonction (art. 102, § 1 de la loi du 5 avril 1884). Le paiement du traitement pour une fonction qui est remplie peut être considéré, tant que la fonction est occupée, comme le paiement d'une dette exigible.

[2] La loi n'oblige pas les communes à payer des pensions à leurs employés, mais elle considère comme une dépense obligatoire le paiement des retraites liquidées. Dans certaines communes, en effet, il y a des caisses de retraite qui sont alimentées par des retenues sur les traitements et régies par des règlements fixés par décrets et rendus en conseil d'État. La liquidation est préparée par le maire et votée par le conseil municipal, qui en fixe le montant sauf approbation par le préfet (décr. du 25 mars 1852, tableau A, n° 38 et décr. du 13 avril 1861, tableau A, n° 44). La liquidation est faite, dans chaque commune, conformément au règlement local.

[3] L'entretien du local, les frais du loyer, les frais d'achat et ceux d'entretien du mobilier sont à la charge de la commune. Le chauffage, l'éclairage, les frais d'impression et la reliure du *Bulletin des lois* sont des dépenses à la charge du département (loi du 10 août 1871, art. 60, n° 3).

[4] Les communes supportent les frais de réparations, menues ou grosses, qu'exigent les bâtiments affectés à l'instruction publique (décr. du 9 avril 1811). Les villes qui sont chefs-lieux d'Académie doivent fournir un local pour les séances du conseil académique et pour les bureaux du recteur (décr.

gent assigné à la commune, conformément aux lois, dans la dépense des enfants assistés et des aliénés; 11° l'indemnité de logement aux curés et desservants et ministres des autres cultes salariés par l'État, lorsqu'il n'existe pas de bâtiment affecté à leur logement et lorsque les fabriques et autres administrations préposées au culte ne pourront elles-mêmes pourvoir à cette indemnité [1]; 12° les grosses réparations des édifices communaux, sauf lorsqu'ils sont consacrés au culte, l'application des revenus et ressources disponibles des fabriques aux réparations, et sauf l'exécution des lois spéciales concernant les bâtiments affectés à un service militaire; 13° la clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par les lois et règlements d'administration publique [2]; 14° les frais d'établisse-

du 17 septembre 1808). Il importerait, dit une circulaire du 19 avril 1854, à la dignité du recteur, comme à la prompte expédition des affaires, que le recteur n'eût pas d'autre habitation que le siège même du rectorat. » Les villes chefs-lieux d'Académie se sont généralement conformées au vœu exprimé dans cette circulaire. — Pour l'enseignement secondaire, l'art. 75 de la loi du 15 mars 1850 met à la charge de la commune les frais d'établissement et d'appropriation du lycée, le mobilier et les collections, l'entretien des bâtiments. Si elle veut avoir un pensionnat près du lycée, la commune doit fournir le local et le mobilier du pensionnat, plus un nombre de bourses dont le chiffre est fixé de gré à gré avec le ministre, et qui doivent être garanties pour dix ans.

[1] L'article 93, § 2, du décret du 30 décembre 1809 oblige les communes « à fournir au curé ou desservant un presbytère, à défaut de presbytère, un « logement, et, à défaut de presbytère et de logement, une indemnité pé- « cuniaire. » Dans le *Journal de droit administratif* de M. Chauveau (année 1854, p. 318), j'ai soutenu que la commune devait cette dépense *principaliter*, et non pas seulement en cas d'insuffisance des ressources de la fabrique. Il a été, au contraire, décidé que la commune ne doit l'indemnité de logement que *subsidiairement*, en cas d'insuffisance des ressources de la fabrique, par argument tiré du décret du 30 décembre 1809, art. 93. Cette opinion a prévalu dans la jurisprudence, elle a été consacrée récemment par deux arrêts du 21 novembre 1879 (D. P. 1880, III, 25) et du 16 janvier 1880 (D. P. 1880, III, 49). Elle est consacrée aussi par l'article 136 de la loi municipale du 5 avril 1884.

[2] V. infrà servitudes résultant du voisinage des *Cimetières* (t. VI, p. 61). — Lorsqu'un cimetière n'est pas placé dans les conditions voulues par les lois et règlements, des experts sont nommés qui font un rapport sur la situation du cimetière et sur son insalubrité. Le conseil municipal est appelé à

ment et de conservation des plans d'alignement et de nivellement; 15° les frais et dépenses des conseils de prud'hommes, pour les communes comprises dans le territoire de leur juridiction et proportionnellement au nombre des électeurs inscrits sur les listes électorales spéciales à l'élection et les menus frais des chambres consultatives des arts et manufactures, pour les communes où elles existent; 16° les contributions et prélèvements établis par les lois sur les biens des revenus communaux[1]; 17° l'acquittement des dettes exigibles[2]; 18° les dépenses des chemins vicinaux, dans les limites fixées par les lois; 19° dans les colonies régies par la présente loi, le traitement du secrétaire et des employés de la mairie; les contributions assises sur

délibérer, et le préfet statue sur la suppression. Le choix du nouvel emplacement est déterminé par le préfet, après une enquête de *commodo et incommodo* et un avis du conseil municipal. Si le propriétaire du terrain choisi ne veut pas le céder à l'amiable, on procède à l'expropriation pour cause d'utilité publique. L'indemnité et les frais de clôture sont à la charge de la commune. Quant à la dépense de la translation, la commune supporte « les frais d'exhumation, de transport et d'inhumation des restes déposés « dans les terrains concédés. » Les autres dépenses sont supportées par les familles. Autant que possible, les emplacements des cimetières sont pris dans les lieux élevés et exposés au nord (décret du 23 prairial an XII). Une circulaire du 30 décembre 1843 dit cependant que cette disposition n'est pas absolue et que, suivant les circonstances, on pourrait choisir des terrains autrement situés.

[1] Les biens communaux non affectés à un service public et les édifices productifs de revenu, tels que les halles, marchés et abattoirs, sont assujettis à la contribution foncière. Ils doivent de plus la taxe des biens de main-morte fixée à 62 cent. et demi (aujourd'hui 70) additionnels au principal de l'impôt foncier (loi du 20 février 1849). Pour les biens patrimoniaux mis en ferme, l'impôt est dû par les locataires en déduction du prix du bail (loi du 26 germinal an XI). Ordinairement le cahier des charges du bail porte que les locataires supporteront définitivement l'impôt foncier en principal, c'est-à-dire sans recours contre la commune. — Un décret du 7 octobre 1810 oblige les villes qui ont des octrois à supporter, au moins en partie, les frais de casernement des troupes en garnison. (V. plus bas *Octrois*.)

[2] La commune peut être engagée soit au remboursement d'emprunts, soit au paiement du prix d'acquisitions pour lesquels elle a stipulé des termes, soit au paiement des condamnations judiciaires, soit en vertu de la responsabilité résultant des articles 106 à 109 de la loi en cas de dommages causés par des troubles (ancienne loi du 10 vendémiaire an IV).

les biens communaux; les dépenses pour le service de la milice qui ne sont pas à la charge du Trésor; 20° les dépenses occasionnées par l'application de l'article 85 de la présente loi et généralement toutes les dépenses mises à la charge des communes par une disposition de loi[1]. »

Toutes autres dépenses sont facultatives : la loi ne les a pas énumérées et leur énumération ne serait même pas facile; elle serait même impossible si on voulait la faire complète, car il pourrait y avoir, à chaque instant, lieu à faire une dépense nouvelle qui n'avait pas pu être prévue parce qu'elle correspond à un besoin nouveau[2].

132. Les recettes se divisent en ordinaires et extraordinaires. Les premières ont pour caractère général qu'elles se

[1] Voici quelques-unes des dépenses auxquelles renvoie l'article 136, § 20. Le président de la cour d'assises doit être logé, soit à l'hôtel-de-ville, soit au palais de justice et, à défaut de logement dans ces édifices, dans une maison que le maire désigne et dont le loyer est porté au budget communal (décret du 27 février 1811). — Toute commune qui possède une chapelle vicariale doit payer au chapelain ou vicaire qui est chargé du service, un traitement de 300 fr. au moins et de 850 fr. au plus. — Ce traitement ne peut être imputé que sur les revenus ordinaires (avis du conseil d'État des 26 mars 1839 et 12 juillet 1841). Un décret du 25 juin 1852 a décidé que le *Moniteur* (aujourd'hui l'*Officiel*) serait envoyé aux mairies des cantons, et que l'abonnement serait imputé sur les amendes de police correctionnelle. — Pensions en faveur des sapeurs-pompiers ou des gardes nationaux (loi du 5 avril 1851).

[2] On ne peut que donner des exemples. En matière de culte, les communes ont la faculté d'allouer aux curés un supplément de traitement de 250 fr. par an. Quant aux desservants, les communes peuvent leur donner une somme qui, avec le traitement de l'État, leur complète un traitement de 1,000 fr. pour ceux qui ont moins de soixante ans, 1,100 fr. s'ils ont de soixante à soixante-dix ans et 1,200 fr. pour les septuagénaires. Sont également facultatives les dépenses suivantes : l'éclairage et l'arrosage de la voie publique; l'entretien de l'horloge, des fontaines, des abreuvoirs, jardins, promenades, bibliothèques, musées; l'entretien du pavé des rues non classées dans la grande voirie; les frais des fêtes publiques; les œuvres de bienfaisance; l'assurance des bâtiments contre l'incendie; la solde des sapeurs-pompiers; l'achat et l'entretien des pompes à eau et à incendie; les abonnements avec la régie des contributions indirectes pour dispenser les habitants de certains droits sur les boissons.

reproduisent périodiquement et régulièrement, tandis que les autres sont accidentelles. Au reste, la loi, pour les bien distinguer, a procédé par voie d'énumération :

Art. 133 de la loi du 5 avril 1884. « Les recettes ordinaires des communes se composent : 1° des revenus de tous les biens dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature [1]; 2° des cotisations imposées annuellement sur les ayants-droit aux fruits qui se perçoivent en nature [2]; 3° du produit des centimes ordinaires et spéciaux affectés aux communes par les lois de finances [3]; 4° du produit de la part accordée aux communes dans les impôts et droits perçus pour le compte de l'État; 5° du produit des octrois muni-

[1] Ainsi, lorsque l'amodiation est substituée à la jouissance en nature, le prix du bail tombe dans la caisse municipale. Pourrait-on, par la délibération qui décide cette transformation de jouissance, décider que l'argent sera distribué entre les habitants, en remplacement de la jouissance en nature qu'ils perdent? Cette distribution serait contraire au 1° de l'art. 31 qui met au nombre des recettes ordinaires des communes « les revenus *de tous* « *biens* dont les habitants n'ont pas la *jouissance en nature.* » — Les capitaux en argent, dont la commune n'a pas actuellement besoin, sont placés au Trésor, qui en paie intérêt. Le maire peut autoriser le remboursement d'un douzième de la somme et, même au delà, jusqu'à 300 fr. Le sous-préfet a le pouvoir d'approuver le remboursement de deux douzièmes et, au delà, jusqu'à 1,000 fr. Enfin le préfet autorise le retrait des sommes plus considérables. Lorsque des immeubles communaux sont aliénés et que leur prix est placé en rentes sur l'État, l'acte qui permet de vendre impose ordinairement la condition de capitaliser un dixième des arrérages des rentes acquises en remplacement (circul. du 10 avril 1852).

[2] Les cotisations imposées aux habitants pour les biens dont ils jouissent en nature sont réparties par délibération du conseil municipal, sous l'approbation du préfet. Elles sont perçues en vertu de rôles dressés par le maire et que le préfet rend exécutoires. Le percepteur, en délivrant la quittance aux ayants-droit, leur donne le permis du maire, écrit au dos de la quittance, à l'effet d'obtenir délivrance de la part d'affouage. Le permis est représenté à l'entrepreneur de la coupe, qui délivre à chacun sa part de bois. Les parts non réclamées sont vendues, et le prix, déduction faite de la cotisation qui est retenue, est livré à ceux qui auraient eu droit à la coupe, à défaut des non-réclamants.

[3] Loi du 15 mai 1818, art. 31. La loi de finances ajoute annuellement 5 centimes additionnels (c'est un maximum) au principal des contributions foncière et personnelle-mobilière. Le produit fait partie des revenus ordinaires de la commune.

cipaux affecté aux dépenses ordinaires[1]; 6° du produit des droits de place perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs, d'après les tarifs dûment autorisés[2]; 7° du produit des permis de stationnement et des locations sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics[3]; 8° du produit des péages communaux, des droits de pesage, mesurage et jaugeage, des droits de voirie et autres droits légalement établis[4]; 9° du produit des terrains communaux affectés aux

[1] *Voir* plus bas *Octrois*. Les octrois, quand ils sont établis pour faire face à des dépenses extraordinaires, entrent aux recettes du budget extraordinaire. — La part de la commune dans le produit des patentes est fixée à 8 centimes par franc au principal de la patente (loi du 15 juillet 1880, art. 36, dernier paragraphe).

[2] Le droit d'établir des halles, foires et marchés et de percevoir des taxes, à titre de location des places, n'appartient qu'aux communes. Le droit de place doit être établi d'après l'espace occupé et non d'après la nature des produits exposés. Cependant les animaux vivants peuvent être taxés par tête. Le tarif est arrêté par une délibération du conseil municipal qui devient exécutoire par l'approbation du préfet (art. 68, n° 7 et art. 133 de la loi du 5 avril 1884). Les droits sont perçus soit directement par régie, soit par bail à ferme, soit par régie intéressée. Si un marchand refuse d'acquitter le droit de place, le maire délivre un état de recouvrement que le sous-préfet rend exécutoire contre le marchand et, si celui-ci forme opposition, il est statué par le juge de paix. — Entre la commune et le fermier, les contestations qui pourraient s'élever seraient portées devant l'autorité administrative (arrêt du conseil d'État du 8 avril 1852).

[3] L'autorité municipale peut accorder, soit à titre onéreux, soit à titre gratuit, la permission aux voitures et bateaux de stationner sur les rues, places, routes, ports, débarcadères, rivières, etc., etc. Le tarif est dressé par le conseil municipal et devient exécutoire par l'approbation du préfet (art. 68 n° 7 de la loi du 5 avril 1884). Le maire ne pourrait pas, sans approbation de l'autorité supérieure, accorder la permission de stationner dans un lieu public, en réservant le paiement d'une indemnité à la commune (Cour de cassation, arrêt du 6 janvier 1854). Comme les droits de place, les droits de stationnement peuvent être perçus, soit en régie simple, soit en régie intéressée, soit par bail.

[4] Le préfet peut autoriser l'établissement d'un bureau de pesage, mesurage et jaugeage dans les communes où le conseil municipal en fait la demande (art. 68 n° 7 de la loi du 5 avril 1884) il peut, en même temps, permettre la perception de taxes pour la rémunération de ce service. Les taxes sont perçues par régie directe, par bail ou par régie intéressée; dans ces derniers cas, on procède par adjudication publique, suivant les règles ordinaires des

inhumations et de la part revenant aux communes dans le prix des concessions dans les cimetières[1]; 10° du produit des concessions d'eau, de l'enlèvement des boues et immondices de la voie publique, et autres concessions autorisées pour les services communaux[2]; 11° du produit des expéditions des actes admi-

adjudications municipales. Les préposés du bureau ont seuls le droit d'exercer dans les halles, marchés et sur les ports la profession de peseur, mesureur et jaugeur (arr. consul. du 7 brumaire an IX); mais nul n'est obligé d'employer leur ministère, si ce n'est en cas de contestation (loi du 29 floréal an X). Ils doivent tenir sur les ports, halles et marchés des instruments nécessaires à l'exercice de leur ministère, et avoir un nombre d'employés suffisant; sinon, il y est pourvu à leurs frais par la police et ils sont destitués (arr. cons. du 7 brumaire an IX).

Les *droits de voirie* peuvent être perçus, au profit des communes, pour la délivrance des alignements et permissions de bâtir dans les voies qui composent l'ensemble de la voirie urbaine (art. 68 n° 7 de la loi du 5 avril 1884). Sur les routes départementales et nationales, ces permissions sont délivrées sans frais. Le tarif varie de commune à commune; il est proposé par le conseil municipal et approuvé par le préfet (décr. du 25 mars 1852, tableau A, n° 53). A Paris, la matière des droits de voirie est réglée par le décret du 27 octobre 1808.

[1] Décret du 23 prairial an XII (V. *infrà*, t. VI, p. 61 : *Voisinage des Cimetières*). Les deux tiers du prix de la concession reviennent à la commune et l'autre tiers aux établissements de bienfaisance. On distingue les concessions perpétuelles, les concessions trentenaires et les concessions temporaires. Le tarif, qui varie suivant la nature de la concession, est proposé par le conseil municipal et approuvé par le préfet (décr. du 25 mars 1852, tableau A, n° 47, et décr. du 13 avril 1861, tableau A, n° 54). Les matériaux provenant des tombes et monuments abandonnés reviennent aux communes, qui doivent en employer le prix à l'entretien des cimetières. Cependant les communes ne peuvent en profiter qu'après avoir mis les familles en demeure de les enlever (ord. du 6 décembre 1843 et circul. des 18 et 30 décembre 1843).

[2] Les distributions d'eau à domicile que fait l'industrie privée peuvent être frappées, à la charge de l'entrepreneur, d'une redevance au profit de la commune. D'un autre côté, la concession à des particuliers de l'usage des eaux qui coulent sur la voie publique peut être faite moyennant le paiement d'une somme annuelle. — L'enlèvement des immondices serait, pour la commune, une cause de dépenses, puisqu'elle est chargée de pourvoir à tout ce qui concerne la salubrité et la propreté des rues. Mais les boues et immondices étant un engrais, les communes peuvent s'exonérer des frais de ce service public, ou même y trouver une source de revenus, en mettant cet enlèvement en adjudication publique.

nistratifs et des actes de l'État civil [1]; 12° de la portion que les lois accordent aux communes dans le produit des amendes prononcées par les tribunaux de police correctionnelle et de simple police [2]; 13° du produit de la taxe des balayages dans les communes de France et d'Algérie où elle sera établie, sur leur demande, conformément à la loi du 26 mars 1873, en vertu d'un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique; 14° et généralement du produit des contributions, taxes et droits dont la perception est autorisée par les lois dans l'intérêt des communes; et de toutes les ressources annuelles et permanentes; en Algérie et dans les colonies, des ressources dont la perception est autorisée par les lois et décrets. »

133. L'article 134 énumère les recettes extraordinaires. « Les recettes extraordinaires se composent : 1° des contributions extraordinaires dûment autorisées; 2° du prix des biens aliénés; 3° des dons et legs; 4° du remboursement des capitaux exigibles [3] et des rentes rachetées; 5° du produit des coupes

[1] Les premières expéditions des actes administratifs sont délivrées *gratis*. Les secondes et ultérieures expéditions donnent lieu à la perception d'un droit de 75 centimes par rôle. Quant aux actes de l'état civil, le droit d'expédition varie suivant la population. Dans les villes au-dessous de 50,000 habitants, le droit est de 30 centimes pour les actes de naissance ou de décès et de 60 centimes pour les actes de mariage ou d'adoption. — Dans les villes au-dessus de 50,000 âmes, le droit est de 50 centimes pour les actes de naissance et de décès et de 1 fr. pour les mariages et adoptions. — A Paris le droit est de 75 centimes pour les actes de naissance et de décès, et de 1 fr. 50 c. pour les actes de mariage et d'adoption. Les parties ont à payer en sus les droits de timbre.

[2] Les amendes de police de 1 à 15 fr. sont attribuées à la commune (art. 466 C. pén.); celles de police correctionnelle sont versées à la caisse du receveur général. On prélève les frais de poursuites tombés en non-valeurs, les droits dus au greffier et l'abonnement à l'*Officiel*. Le surplus est attribué, pour un tiers, au service des enfants trouvés et, pour deux tiers, aux communes, suivant une répartition qui est arrêtée par le préfet. Le préfet, dans cette répartition, tient compte des besoins des communes et des sacrifices qu'elles font pour assurer leurs services publics (décr. du 25 mars 1852, tabl. A, n° 55, et décr. du 13 avril 1861, tabl. A, n° 67).

[3] Les débiteurs qui veulent se libérer avant l'échéance doivent prévenir le maire un mois d'avance, afin qu'il puisse se procurer un autre place-

extraordinaires de bois; 6° du produit des emprunts; 7° du produit des taxes ou des surtaxes d'octroi spécialement affectées à des dépenses extraordinaires et à des remboursements d'emprunts; 8° et de toutes autres recettes accidentelles.

134. Dans le budget municipal, on distingue trois espèces de centimes additionnels : ordinaires, spéciaux et extraordinaires. Les *centimes ordinaires* sont levés en vertu de la loi, sans délibération du conseil municipal (loi de finances du 15 mai 1818, art. 31). Ils sont ajoutés au nombre de cinq au principal de la contribution foncière et de la contribution personnelle-mobilière et ne comptent pas dans le maximum fixé par le conseil général.

Les *centimes spéciaux* sont perçus en vertu d'une délibération du conseil municipal qui n'est soumise à aucune autorisation particulière, cette approbation étant d'avance donnée par la loi qui en permet l'établissement et en fixe le maximum. Pour l'instruction primaire, les chemins vicinaux, les conseils municipaux sont autorisés à lever des centimes par addition au principal des quatre contributions directes. Les centimes additionnels pour le traitement du garde champêtre ne sont ajoutés qu'au principal de la contribution foncière. Nous avons dit que d'après l'article 133, ces centimes font partie des recettes ordinaires et elles ont en effet un caractère de régularité et de permanence qui marque leur place dans le budjet ordinaire.

Les *centimes extraordinaires* sont levés suivant les distinctions suivantes.

L'article 42 de la loi du 10 août 1871, sur les conseils généraux, dispose que chaque année, le conseil municipal fixera le maximum de centimes extraordinaires que les commues pourront s'imposer pour faire des travaux d'utilité publique. S'il négligeait de le faire, le maximun fixé pour l'année précédente serait maintenu jusqu'à la session d'août de l'année suivante.

ment. Le receveur municipal ne doit quittancer que sur un ordre du maire portant qu'il a été prévenu à temps (avis du conseil d'Etat du 21 décembre 1808).

Le conseil municipal peut, par une délibération qui n'est pas soumise à l'approbation préalable et dans la limite du maximum fixé par le conseil général, voter cinq centimes additionnels pour une durée de cinq ans; il peut aussi voter trois centimes extraordinaires affectés aux chemins vicinaux ordinaires et trois centimes extraordinaires affectés aux chemins ruraux reconnus. Si, tout en restant dans la limite du maximum fixé par le conseil général, la contribution extraordinaire est établie pour une durée de plus de cinq ans, mais sans excéder celle de trente, la délibération doit être approuvée par arrêté du préfet. Lorsqu'elle dépasse le maximum fixé par le conseil général la délibération doit être approuvée par décret, et si l'imposition est votée pour plus de trente ans, l'approbation sera donnée par décret le conseil d'État entendu (art. 141 à 143)[1].

Ces dispositions supposent le vote des centimes par le conseil municipal et fixent les conditions auxquelles les impositions votées sont régulières.

Les centimes extraordinaires pourraient être imposés d'office, si la mesure était nécessaire pour payer une dépense obligatoire. Elle devrait être imposée par décret si on restait dans les limites du maximum fixé par le conseil général et par une loi spéciale au-dessus de ce maximum (art. 149, § *ult.*).

135. La loi municipale consacre quelques dispositions aux formalités à suivre pour la création, la modification et la suppression des *taxes d'octroi.* Nous renvoyons l'exposé de ces dispositions au chapitre spécial que nous consacrerons plus

[1] La loi, dans les articles 141 à 143, suppose que les centimes extraordinaires sont votés par le conseil municipal et elle exige, suivant les distinctions ci-dessus, l'approbation de la délibération par arrêté du préfet de cinq ans à trente ans; par décret si on dépasse le maximum fixé par le conseil général, et par décret, le conseil d'État entendu, si la contribution dépasse à la fois le maximum et la durée de trente ans. — L'article 149 suppose que le conseil municipal refuse de voter les centimes et qu'il faut les imposer d'office, et alors l'imposition doit être établie par décret si on ne dépasse pas le maximum fixé par la loi de finances et par une loi spéciale lorsque ce maximum est dépassé.

bas à la matière des *octrois* (T. VI, p. 466 et suiv., spéc. p. 473).

136. Les comptes d'administration du maire sont présentés au conseil municipal, avant la délibération sur le budget de l'année suivante. Ils sont définitivement approuvés par le préfet. — Les comptes de gestion du receveur municipal sont apurés par le conseil de préfecture, sauf appel à la cour des comptes, pour les communes ayant moins de 30,000 francs de revenu. Les recettes des communes qui ont plus de 30,000 fr. de revenu présentent leurs comptes directement à la cour des comptes (V. *infrà : Cour des comptes*).

La responsabilité des receveurs municipaux est déterminée par des règlements d'administration publique. Ils sont, pour l'exécution de ces règlements, assujettis à la surveillance des receveurs des finances. Les receveurs des finances sont même responsables de la gestion des finances municipales dans les communes où il n'y a pas de receveur spécial et où les fonctions sont remplies par le percepteur; mais cette responsabilité ne pèse sur eux que suivant les conditions fixées par un règlement d'administration publique (art. 157).

Afin d'ouvrir la publicité aussi large que possible et d'appeler sur les finances communales le contrôle de l'opinion publique, la loi dispose que les budgets et les comptes des communes seront déposés à la mairie; qu'ils doivent être rendus publics dans les communes dont le revenu est de 100,000 francs et même dans les autres communes quand le conseil municipal a voté la dépense de l'impression (art. 160).

137. Plusieurs communes peuvent avoir des *intérêts communs* et des droits ou *biens indivis*.

La loi s'est occupée dans les articles 116 et 118 du cas où plusieurs communes ont des intérêts qui peuvent rendre utiles ou nécessaires des mesures d'ensemble. Les articles 161 à 163 s'occupent des communes qui ont des biens indivis.

Deux ou plusieurs conseils municipaux peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs présidents, et après avoir averti les préfets, une entente sur les objets d'utilité communale compris dans leurs attributions et qui intéressent leurs com-

munes respectives. — Ils peuvent faire des conventions pour entreprendre à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune.

Les intérêts sont débattus dans des conférences où chaque commune est représentée par une commission spéciale de trois membres nommés au scrutin secret. Mais cette conférence ne fait que préparer et ne décide pas. Pour que ses délibérations deviennent exécutoires, il faut qu'elles soient approuvées par les conseils municipaux de toutes les communes intéressées, et sous les conditions auxquelles le conseil municipal est lui-même soumis pour les délibérations qui intéressent la commune seule.

La conférence ne peut délibérer que sur les questions d'intérêt commun pour lesquels les commissions ont été nommées. Si elle s'en écartait, le préfet du département où elle se tient déclarerait la réunion dissoute, et toute délibération qui aurait lieu postérieurement à la dissolution rendrait les contrevenants passibles de l'article 34 de la loi du 10 août 1871.

Ces dispositions ressemblent à celles qui ont établi les conférences interdépartementales entre les conseils généraux. Il y a même à remarquer que les articles que nous venons d'exposer ont été en quelque sorte copiés sur les articles 89 à 91 de la loi du 10 août 1871. Ce n'est pas une simple imitation mais une reproduction.

138. Les articles 161 à 163 qui s'occupent du cas où plusieurs communes ont des biens indivis ne sont à peu près que la reproduction des articles 70 et suivants de la loi du 18 juillet 1837.

Si une des communes copropriétaires le réclame, un décret du président de la République instituera une commission syndicale composée de délégués des conseils municipaux, et déterminera le nombre de délégués qu'enverra chacune des communes intéressées. Cette commission remplit les fonctions du conseil municipal et en a toutes les attributions en ce qui concerne « l'*administration* des biens indivis et l'exécution des travaux qui s'y attachent. » Il est incontestable que le mot administration doit être pris ici restrictivement par opposition à l'aliénation ou disposition. Le § 3 de l'article 161 ne laisse aucun doute à ce

sujet. « Mais les ventes, échanges, partages, acquisitions, transactions demeurent réservées aux conseils municipaux qui pourront autoriser le président de la commission à passer les actes qui y sont relatifs. »

Cet article signifie que l'unanimité des conseils municipaux est nécessaire pour que le président de la commission soit autorisé à faire un acte de cette espèce. La résistance du conseil municipal de la plus petite commune suffirait donc pour empêcher l'acte le mieux conçu et l'opération la plus utile. Le législateur a pensé qu'il ne fallait pas permettre à la majorité de la commission de disposer de ce qui appartient à l'une des communes malgré la volonté de ses représentants ; il a considéré qu'un pouvoir aussi étendu serait surtout mal placé dans une loi qui était faite pour augmenter l'autonomie communale. Ces actes là ne pourraient donc être consentis qu'en vertu de délibérations des conseils municipaux approuvées toutes par l'autorité supérieure, conformément à l'article 68 de la loi du 5 avril 1884.

139. La commission n'est même pas compétente pour répartir les dépenses qu'il y aurait lieu de faire dans l'intérêt des communes intéressées. Cette division doit être faite par les conseils municipaux. Mais il était impossible de ne pas prévoir que ces conseils ne seraient pas d'accord et que chacun d'eux chercherait à rejeter sur le voisin le fardeau de la dépense. « En cas de désaccord entre les conseils municipaux, dit l'article 163, le préfet prononcera, sur l'avis du conseil général ou, dans l'intervalle des sessions, de la commission départementale. Si les conseils appartiennent à des départements différents, il sera statué par décret. » La part de dépense assignée à chaque commune est portée à son budget et, s'il y a lieu de créer des centimes extraordinaires, pour faire face à cette dépense, l'ordre est donné par décret dans la limite du maximum fixé par la loi de finances et par une loi spéciale s'il faut dépasser ce maximum (art. 163, § *ult.*).

140. La loi du 5 avril 1884 a consacré des dispositions spéciales à deux espèces de biens communaux : 1° les cloches des églises ou temples ; 2° les biens grevés d'affectation.

Les cloches des églises ou temples avaient souvent été l'ob-

jet de discussions entre l'autorité municipale et l'autorité ecclésiastique. Dans presque tous les diocèses cependant, ce débat était pacifié au moyen d'un règlement qui fixait les droits du maire et du curé. Ce règlement a été en quelque sorte généralisé par l'article 100 qui n'a fait que donner la consécration de la loi aux dispositions adoptées dans les règlements diocésains : « Les cloches des églises, y est-il dit, sont spécialement affectées aux cérémonies du culte. — Néanmoins, elles peuvent être employées dans les cas de péril commun qui exigent un prompt secours, dans les circonstances où cet emploi est prescrit par des dispositions de lois ou de règlements, ou autorisé par des usages locaux. Les sonneries religieuses, comme les sonneries civiles feront l'objet d'un règlement concerté entre l'évêque et le préfet, entre le préfet et le consistoire, et arrêté, en cas de désaccord, par le ministre des cultes (V. *suprà*, t. II, p. 205, n° 281). Ce qui est nouveau dans cette disposition, c'est que le règlement est, en cas de désaccord, arrêté par le ministre des cultes, c'est-à-dire par l'autorité laïque. Mais si on voulait prendre un départiteur pour faire cesser ce désaccord, il était naturel de recourir à l'autorité du ministre des cultes.

141. Ce qui a donné lieu à plus de difficulté, c'est la disposition relative à la clef de l'église remise entre les mains du maire. Les défenseurs du projet de loi disaient que c'était la conséquence de la disposition relative aux cloches. Si le maire avait le droit de les faire sonner en certaines circonstances, il fallait qu'il eût une clef, ou sinon le curé pourrait, en lui refusant l'entrée, faire échec au droit du maire. Le droit de sommer le curé ne servirait de rien; car le danger n'attend pas, et l'urgence est telle qu'il est impossible d'attendre l'issue du plus petit débat. D'un autre côté, l'église est un bâtiment qui appartient à la commune; le maire est chargé de surveiller les édifices communaux pour s'assurer de leur entretien et voir s'il n'y a pas lieu à de grosses réparations. Comment s'en assurerait-il s'il n'avait pas le moyen d'entrer?

142. On répondait à ces arguments que ce serait attaquer l'autorité ecclésiastique dans ce qui touche à sa responsabilité la plus élevée. Le curé pourrait-il laisser dans une église que l'on

ouvrirait malgré lui, ou au moins à son insu, les choses saintes, celles qui, pour des croyants, ne sont pas seulement des symboles ou des images de la divinité mais la divinité même? Si le maire avait une clef, il pourrait entrer à toute heure et ouvrir l'église lorsque le curé croyait bon de la tenir fermée. — En cas de péril commun, il n'y avait pas à craindre que le curé refusât de faire sonner pour appeler au secours. En tout cas, le cri public triompherait de sa résistance, s'il était capable de refuser. On pouvait s'en assurer par une longue expérience; car la pratique n'avait pas prouvé que les curés, en cas de danger commun, refusassent d'employer ce moyen si simple et si efficace d'avertir la population.

143. Cette discussion se termina par l'adoption d'un amendement qui supprimait presque tous les inconvénients de la disposition. L'art. 101 substitua la clef du clocher à la clef de l'église, que le projet proposait de remettre aux mains du maire : « Une clef du *clocher*, sera déposée entre les mains du maire qui ne pourra en faire usage que dans les circonstances prévues par les lois ou règlements. Si l'entrée du clocher n'est pas indépendante de celle de l'église, une clef de la porte de l'église sera déposée entre les mains du maire. »

Mais le nombre est petit des églises où on ne pourra pas établir une séparation entre le clocher et la nef ou au moins le sanctuaire. Là où cette séparation n'existe pas actuellement, il sera facile de la faire même à peu de frais. Aussi peut-on considérer qu'en remplaçant les mots *clef de l'église*, par ceux de *clef du clocher*, le législateur a fait tomber une grande partie des objections qui avaient accueilli l'art. 101 de la nouvelle loi.

144. Un des articles les plus importants, un de ceux qui ont été le plus vivement débattus, est l'art. 167 sur la *désaffectation de certains biens communaux*. La désaffectation est une mesure qui a pour but de faire cesser l'affectation de certains biens à des services d'utilité publique. Il faut donc se demander en quoi consiste l'affectation.

1° L'affectation peut être consacrée par une loi générale, par exemple les églises et presbytères ont été affectés par le concordat et les lois organiques.

2° L'affectation peut être faite administrativement, ce qui a lieu lorsque, par exemple, le conseil consacre un bâtiment soit à l'hôtel-de-ville, soit à une maison d'école commune.

Il ne pouvait s'agir dans l'art. 167 ni de l'affectation, ordonnée par la loi, ni de l'affectation administrative. Le conseil municipal, en effet, ne pouvait pas être autorisé à se mettre au-dessus de la loi et, quant à l'affectation administrative, une disposition spéciale n'était pas nécessaire, en présence de l'art. 68, qui permet au conseil municipal de faire une affectation de ce genre pour la première fois par une délibération exécutoire sans approbation, et de changer une affectation antérieure avec l'approbation du préfet. Quelle était donc l'affectation qu'il était permis par la nouvelle disposition au conseil municipal de faire cesser?

145. Les conseils municipaux ont affecté des biens contractuellement en vue de procurer à la commune certains avantages, par exemple, la création d'une école. Cette école a été, suivant les lieux et les temps, laïque, congréganiste ou ecclésiastique. Ici la commune a concédé l'usage d'un bâtiment pour avoir un séminaire; ailleurs une pension tenue par des maîtres laïques. On fit même observer dans la discussion que cette affectation contractuelle pouvait être consentie pour des avantages d'une autre nature, par exemple, pour créer des courses, un tir communal, un établissement de bains thermaux, etc. Mais autant il devait être permis au conseil municipal de modifier l'affectation administrative, autant il devait lui être interdit de toucher à une affectation contractuelle. C'était attenter à des droits fondés sur des conventions et autoriser à violer administrativement des contrats que les tribunaux avaient mission de faire observer. Avec cet article, la commune pourrait faire cesser une affectation le lendemain du jour où elle l'aurait consentie.

Le rapporteur du projet de loi concéda que cette désaffectation pourrait être le point de départ d'une discussion sur les dommages-intérêts; mais sous cette réserve il n'admettait pas que le bien continuât à être affecté à un usage que l'autorité municipale n'approuvait plus, ou tel qu'on pourrait se servir de l'immeuble d'une manière plus utile.

Après ce débat qui fut soulevé soit à la Chambre des députés soit au Sénat[1], la rédaction de l'art. 167 fut arrêtée aux termes suivants : « Les conseils municipaux pourront prononcer la désaffectation totale ou partielle d'immeubles consacrés, en dehors des prescriptions de la loi organique des cultes du 18 germinal an X, et des dispositions relatives au culte israélite, soit aux cultes, soit à des services religieux ou à des établissements quelconques ecclésiastiques et civils. — Ces désaffectations seront prononcées dans la même forme que les affectations. »

« Les dispositions relatives au culte israélite » furent ajoutées sur l'observation que le concordat n'existait pas pour ce culte et que la réserve ne lui profiterait pas. Il fut reconnu, d'un autre côté, dans la discussion au Sénat, que les églises bâties postérieurement au concordat, par exemple les églises de plusieurs paroisses de la ville de Paris étaient comprises dans la réserve. Le ministre des cultes et la commission furent d'avis que ces paroisses, bien que de création récente, devaient être considérées comme un développement du concordat et protégées par la réserve contenue dans l'art. 167.

Enfin la nouvelle rédaction assimilait les établissements civils aux établissements ecclésiastiques pour répondre au reproche qui avait été fait à la première rédaction de distinguer entre l'affectation laïque et l'affectation ecclésiastique. C'était une façon singulière de donner satisfaction à la critique ; car la commission n'avait pas trouvé d'autre moyen que d'imposer à tous les établissements, quel que fût leur caractère, une disposition qui touchait aux contrats librement consentis.

146. La loi du 24 juillet 1867 a été abrogée par la nouvelle loi municipale du 5 avril 1884. Cette abrogation n'est cependant pas absolue, et une exception a été faite relativement à l'article 17 pour la ville de Paris. Cet article régissait à la fois les villes de Paris et de Lyon ; il n'est excepté de l'abrogation qu'en ce qui concerne la ville de Paris, et encore *provisoirement*, en at-

[1] Il fut soutenu à la Chambre des députés (Séance du 3 novembre 1883) par Mgr Freppel et au Sénat par M. Batbie (Séances des 15, 16 février et 14 mars 1884).

tendant qu'une loi soit faite sur l'organisation municipale de Paris. « Les délibérations, dit l'article 17, prises par le conseil municipal sur les objets énumérés dans les articles 1er et 9 de la présente loi ne sont exécutoires, en cas de désaccord entre le préfet et le conseil municipal, qu'en vertu d'une approbation par décret. Aucune imposition extraordinaire ne peut être établie, aucun emprunt ne peut être contracté sans que la ville y soit autorisée par une loi[1]. »

147. La loi du 5 avril 1884 a fait pour les conseils municipaux à peu près ce que la loi du 10 août 1871 avait fait pour les conseils généraux. Elle a réuni et, pour ainsi dire, codifié des

[1] Dans les séances du Corps législatif des 10 et 11 avril 1867 a été discutée, à l'occasion des travaux de Paris, l'importante question de savoir ce qu'il faut entendre par un *emprunt*. La ville, en cédant à des compagnies le droit d'exproprier les particuliers pour l'ouverture et l'élargissement de nouvelles rues, se faisait remettre des sommes qui étaient le cautionnement réel des entrepreneurs. En retour, elle leur donnait des *bons* remboursables à une époque déterminée, sur le fonds porté au budget de telle année. Un visa de la ville portait la mention qu'elle était engagée ; ce visa valait endossement. Les bons circulaient et, moyennant cette cession, les entrepreneurs retrouvaient les sommes qu'ils avaient versées à la caisse des travaux publics. Les orateurs du Gouvernement, MM. Rouher et Blanche, ont soutenu qu'il n'y avait pas là un emprunt, mais un *aménagement* des revenus ordinaires de la ville. MM. Berryer et Ernest Picard, en s'appuyant sur les observations présentées à plusieurs reprises par la Cour des comptes, ont soutenu qu'il y avait là un emprunt déguisé, et irrégulièrement fait, puisqu'il n'avait pas été autorisé par une loi spéciale. Le Corps législatif donna son adhésion aux explications de MM. Rouher et Blanche ; mais le Corps législatif n'ayant pas seul le pouvoir d'interpréter les lois, ne put émettre qu'une opinion. L'interprétation officielle en effet exige le concours de tous les éléments dont se compose le pouvoir législatif. Pour savoir ce qu'est un *emprunt*, dans le sens de la loi municipale, il faut suivre la définition de la loi civile, car les rédacteurs des lois administratives n'ont pas assurément voulu donner à ce mot une signification spéciale, autre que la définition du Code civil. Il faut donc se reporter aux articles 1892 et 1893. Évidemment, il y avait emprunt, car l'emprunt est l'avance d'une somme versée actuellement et remboursable à échéance. Les bons étaient payables sur les crédits portés au budget des années où ils viendraient à échéance ; mais le remboursement, même sur ressources ordinaires, n'empêche pas qu'il y ait emprunt, à moins de décider, ce qui serait un étrange paradoxe, qu'il n'y a emprunt que si le capital est consolidé.

lois faites à des dates différentes; elle a facilité l'étude et l'application des dispositions sur l'organisation et les attributions des conseils municipaux. Elle n'a au fond fait qu'un petit nombre d'innovations et la plupart peu importantes. La loi du 24 juillet 1867 avait réalisé presque toutes les mesures de *self-government* qu'on trouve dans la nouvelle loi; celle-ci, sur presque tous les points, n'a fait que reproduire les termes de la loi du 24 juillet 1867. Elle n'a même pas résolu les questions qui étaient depuis longtemps pendantes, et semblaient n'attendre que la première occasion où le législateur s'occuperait de la matière municipale. La matière des sections de commune, par exemple, a donné lieu à bien des difficultés et l'administration s'est souvent trouvée dans l'embarras pour les résoudre parce qu'elle avait à faire l'application d'une loi incomplète. C'était le moment, ce semble, de combler cette lacune et de décider les questions qui avaient été soulevées en cette matière. On a reculé devant ce travail et les rédacteurs de la nouvelle loi ont mieux aimé reproduire l'ancien texte, quoiqu'incomplet, craignant de troubler les habitudes de la pratique administrative. Il y a une jurisprudence, a-t-on fait observer; elle a pacifié à peu près toutes les controverses. Pourquoi renouveler ces questions et les tirer de leur sommeil? Ce serait recommencer des débats éteints et les raviver par des textes nouveaux qui, à côté des questions résolues, en feraient naître de nouvelles?

Ce qui est nouveau dans la loi du 5 avril 1884 ce sont les dispositions relatives aux intérêts religieux, notamment l'art. 101 qui donne au maire le droit d'avoir une clef du clocher, et même une clef de l'église partout où le clocher ne peut pas être séparé de l'église; l'article qui supprime l'obligation pour la commune de venir en aide à la fabrique[1] en cas d'insuffisance des revenus; l'article qui permet à l'autorité municipale de prononcer la désaffectation des immeubles autres que les immeubles affectés par le concordat ou les lois organiques du concordat. C'est après avoir comparé les dispositions nouvelles avec celles qui ne l'étaient pas

[1] Nous reviendrons sur la disposition relative aux dépenses des communes, en matière de culte, plus bas, au § *Fabriques*.

qu'un orateur a pu, en expliquant son vote négatif, dire : « Qu'il ne voterait pas la loi parce que les dispositions qui lui paraissaient dignes d'approbation n'étaient pas nouvelles et que celles qui étaient nouvelles ne lui paraissaient pas mériter d'être approuvées. »

DROIT COMPARÉ.

148. Angleterre. — Nous avons dit plus haut que l'organisation municipale en Angleterre n'était pas, comme chez nous, soumise à un régime uniforme; que les bourgs municipaux ne sont pas administrés comme les paroisses et que, parmi les bourgs, il y a souvent des différences qui tiennent, soit à la tradition historique, soit à la situation topographique de la ville.

Bourgs (*municipal boroughs*)[1]. Les attributions des conseils municipaux sont, ainsi que leur organisation, réglées par l'acte de 1835 (art. 5 et 6 Guill. IV, ch. 76). Ils ont, en premier lieu, l'administration de tous les biens appartenant au bourg, avec pouvoir de louer, d'acheter, de vendre, d'échanger et d'hypothéquer. Ils ne sont cependant pas, comme représentants du domaine municipal, entièrement indépendants; car, pour les actes les plus importants, la loi exige l'approbation du gouvernement central.

En dehors des rentes de leur domaine, les bourgs ont des revenus ordinaires qui viennent des péages sur les marchés, des droits de port, de transit, de navigation et autres. Ces taxes ne sont pas partout les mêmes, et leur énumération suffit pour faire comprendre que quelques-unes au moins supposent une situation spéciale de la ville. Le droit de port, par exemple, implique la position sur la côte. Quelques villes tirent des ressources d'un monopole. Ainsi, à Manchester, l'entreprise de l'éclairage au gaz n'est pas confiée à une compagnie, mais régie pour le compte de la ville.

[1] On appelle ordinairement *cité* (city) les bourgs municipaux qui sont siège d'évêché.

Les sommes produites par ces différentes branches de revenu municipal sont versées entre les mains du trésorier, et forment le fonds du bourg (*borough fund*), sur lequel sont payables les dépenses suivantes : 1° les intérêts et l'amortissement de la dette; 2° les traitements du maire, du *recorder*, et des magistrats de police, s'il en existe; 3° les traitements du secrétaire municipal, du trésorier et des autres employés municipaux; 4° les frais d'impression des listes des bourgeois ou électeurs, les avis et autres frais afférents aux élections; 5° les dépenses d'administration de la justice, les frais de poursuite des crimes, délits et contraventions, l'entretien des maisons de détention et de correction; 6° les dépenses de la police[1], s'il n'y est pourvu par une taxe spéciale; 7° l'entretien des édifices municipaux[2].

Si les recettes excèdent les dépenses qui viennent d'être énumérées, le surplus peut être employé à des travaux d'utilité publique. Au contraire, lorsque le fonds municipal est insuffisant, il y est pourvu par une taxe de bourg (*borough rate*), taxe dont le caractère est général et qui s'applique aux dépenses de

[1] Les frais de la police sont payés sur les ressources générales des bourgs. Dans ceux où cet impôt existait avant 1835, cette dépense est ouverte par une taxe spéciale (*watch rate*) qui a été conservée dans les bourgs où elle avait été établie antérieurement à cette date. Cette taxe, est basée sur le revenu annuel des biens imposés à la taxe du bourg, mais avec cette particularité que les *propriétés bâties* paient trois fois plus que les *propriétés non bâties*. Depuis l'acte municipal de 1835, on n'établit plus de taxe spéciale pour la police, et, en cas de nécessité, on augmente la taxe générale du bourg (*borough rate*).

[2] « Les édifices et établissements publics qui appartiennent aux municipalités, et dont elles supportent la dépense, sont peu nombreux dans les villes d'Angleterre. Ils se réduisent communément à l'hôtel municipal (*town hall*), qui renferme les bureaux de l'administration, les salles de réunion pour le conseil et pour les commissions, et des locaux pour des cours de justice. Dans les grands centres on rencontre des musées, des bibliothèques, des jardins botaniques ou zoologiques, etc. Mais, le plus souvent, ce sont des institutions soutenues par des fondations ou par des contributions volontaires. Des actes spéciaux autorisent la perception d'une taxe particulière pour les musées et les bibliothèques, si les conseils municipaux le jugent utile. Beaucoup de villes possèdent des jardins et parcs publics établis et entretenus par les municipalités. » *Rapport aux Chambres belges*, p. 64, n° 20.

toute nature. D'autres taxes ont une affectation spéciale à une dépense déterminée. Telles sont : 1° la taxe de police (*watch rate*) dans les villes où elle a été conservée parce qu'elle existait antérieurement à l'acte municipal de 1835 ; 2° la taxe pour le service des aliénés (*lunatic asylum's rate*). Les bourgs municipaux doivent pourvoir au service des aliénés, soit en entretenant un établissement spécial, soit au moyen d'un accord avec le comté ou avec un établissement particulier (act. des 15 et 20 août 1853) ; 3° la taxe pour l'éclairage et l'entretien des rues (*lighting and paving rate*) ; 4° la taxe pour les égouts (*sewers rate*) ; 5° la taxe pour les eaux (*water rate*), dans les localités qui possèdent un système public de distribution ; 6° la taxe pour les musées (*museum's rate*)[1].

Paroisses. La partie du territoire des comtés où il n'y a pas de bourgs municipaux est partagée en paroisses, division à la fois civile et ecclésiastique. On en compte 14,600 en Angleterre et dans le pays de Galles. Comme les paroisses ont été formées historiquement et non par une délimitation administrative et géométrique, des portions de territoire étaient demeurées en dehors de l'organisation paroissiale, sous l'autorité directe des magistrats du comté. Mais un acte de 1857 (act. 20 Victoria, ch. 19) a disposé que les localités extra-paroissiales (*extra parochial places*) seraient annexées aux paroisses voisines.

La paroisse a été fondée pour l'administration du culte ; mais elle n'a pas gardé exclusivement le caractère ecclésiastique, et autour de ses premières attributions sont venus se grouper des services de l'ordre civil. Ainsi les affaires de la fabrique qui,

[1] Le *Rapport aux Chambres belges* donne des détails très intéressants sur les bourgs de Douvres, le Kingston-sur-Hull, de Birmingham, de Manchester, de Newcastle-sur-Tyne et de Liverpool, p. 67 à 125. On y trouve des spécimens de comptes pour chacun de ces bourgs. Ce rapport s'occupe aussi spécialement de l'administration des bourgs en Écosse (p. 228 et suiv.), avec des développements détaillés sur les cités de Glasgow et d'Édimbourg (p. 232 et 236). Les pages 290 et suiv. traitent de l'administration des bourgs en Irlande et aux pages 293 et 301 se trouvent des spécimens de compte pour la cité de Dublin et le bourg de Belfast. Mais le défaut d'espace ne nous permet pas d'analyser ici ces parties spéciales du *Rapport aux Chambres belges*. Nous ne pouvons que renvoyer à ce document.

chez nous, sont séparées des affaires de la commune, sont, en Angleterre, placées dans les attributions des mêmes autorités. L'assemblée des paroissiens ou *vestry* nomme deux marguilliers d'église (*churchwardens*), qui sont chargés de la construction, de la réparation des églises ou chapelles, et généralement de tout ce qui concerne le temporel du culte établi[1].

Les marguilliers représentent la paroisse comme personne morale capable d'acquérir et d'aliéner; ils estent en justice pour elle, toutes les fois qu'elle plaide en demandant ou en défendant. Ils pourvoient aux dépenses avec le produit des stalles d'église (*pew-rents*), et, en cas d'insuffisance, avec le produit d'une taxe spéciale (*church rate*), qui est votée par l'assemblée paroissiale sur la proposition des marguilliers. La loi fixe cependant un maximum à cette imposition. Elle ne peut pas dépasser un shilling par livre du revenu annuel des propriétés imposables. En cas de refus par la majorité de l'assemblée, la taxe ne pourrait pas être imposée d'office, et si les autres ressources ne suffisaient pas aux dépenses du culte, il faudrait recourir aux souscriptions volontaires. Cet appel est généralement entendu en Angleterre[2]. La répartition et le recouvrement de la taxe d'église ont lieu de la même manière que pour la taxe des pauvres. La réclamation contre la répartition de la taxe d'église, est portée, en premier ressort, devant l'assemblée de paroisse et, en appel, devant la cour ecclésiastique. Chaque année, les marguilliers rendent, à l'assemblée de paroisse et au ministre anglican, un compte des recettes et des dépenses.

[1] Quelquefois l'assemblée ne nomme qu'un marguillier, la nomination de l'autre étant confiée au ministre anglican. Sont électeurs les contribuables imposés à la taxe des pauvres. Ceux qui sont imposés à raison d'un revenu de 20 livres ont une voix. Au-dessus de ce revenu, les paroissiens ont une voix de plus par 20 livres, sans que le nombre de voix dont ils disposent puisse dépasser six. — Les fonctions de marguilliers sont gratuites et annuelles.

[2] La Chambre des communes a voté, il y a quelques années, l'abolition de la taxe d'église; mais la Chambre des lords n'a pas approuvé cette suppression. L'effet de cette modification aurait été de mettre à la charge des souscriptions volontaires la plus grande partie de la dépense du culte.

L'assemblée de paroisse nomme aussi des comités d'inhumation (*burial boards*), qui sont chargés de l'administration des cimetières et des inhumations. Les dépenses sont couvertes au moyen des droits d'enterrement et, au besoin, par un prélèvement sur la taxe des pauvres. Le *burial board* se rattache à l'administration ecclésiastique de la paroisse, d'autant mieux que le ministre, qui est éligible, est ordinairement choisi comme membre de ce comité. L'assemblée de la paroisse nomme d'autres fonctionnaires, dont le caractère est purement civil.

Ce sont :

1° Les inspecteurs des routes (*surveyors of the highways*). Ils sont chargés de lever une taxe spéciale (*highway-rate*), qui est établie d'après les mêmes bases que la taxe des pauvres, dans la mesure d'un maximum fixé par la loi. Ce maximum ne pourrait être dépassé qu'en vertu de l'assentiment donné par les quatre cinquièmes de l'assemblée de paroisse. Les réclamations, en matière de taxes de routes, sont portées devant les juges de paix en petites sessions et, en appel, devant la session trimestrielle. Le produit de la taxe ne s'applique qu'aux routes paroissiales (*cross roads highways*), et non aux routes à péage (*turnpike roads*) qui sont construites par des compagnies d'entrepreneurs. D'après l'acte de 1835 (5 et 6, Guillaume IV, 50), les routes paroissiales sont à la charge de la paroisse qu'elles traversent. Les fonctions de l'inspecteur sont annuelles, sauf réélection, et tantôt gratuites, tantôt rétribuées, suivant l'étendue des occupations qu'elles imposent[1].

2° Les inspecteurs de l'éclairage (*lighting surveyors*). Ces inspecteurs sont chargés de lever la taxe pour l'éclairage (*lighting rate*), qui est due par toutes les propriétés imposables à la taxe des pauvres, avec ces deux particularités cependant :

[1] Les routes à barrières sont administrées par des commissions (*boards of trustees*) qu'instituent les actes locaux autorisant la construction desdites routes. Ces commissions se composent ordinairement de propriétaires, fermiers ou négociants notables des localités voisines; elles nomment des ingénieurs, secrétaires et trésoriers; elles font percevoir le péage par des agents directement ou les afferment à des concessionnaires. Les dépenses sont couvertes avec le produit des péages.

que la taxe d'éclairage ne peut pas dépasser 6 pence par livre du revenu annuel et que, pour ce service, les propriétés bâties paient trois fois autant que les propriétés non bâties.

3° Des inspecteurs des pauvres (*guardians and overseers of the poor*).

4° Les constables (*petty constables*)[1].

149. Belgique. — L'organisation communale, en Belgique, est réglée par la loi du 30 mars 1836, qui est à la fois une loi d'organisation et une loi d'attributions. Le conseil communal a des attributions plus étendues que notre conseil municipal et le collège des bourgmestre et échevins a, sous plusieurs rapports, moins de pouvoirs que notre maire. — Ainsi le collège n'a que par exception le pouvoir réglementaire dans la commune, et la loi ne le lui donne que pour certaines matières déterminées.

Le pouvoir réglementaire qu'ont nos maires est, par la loi belge, attribué au conseil communal.

Art. 78. « Le conseil communal fait les règlements communaux d'administration intérieure et les règlements de police communale. » Ces règlements ne peuvent être contraires ni aux lois ni aux règlements de l'autorité supérieure. Aussi sont-ils transmis à la députation permanente, qui les annule s'ils contiennent quelque violation de ces dispositions.

Le conseil communal a, pour la nomination des employés, une compétence que n'a pas notre conseil municipal. Ainsi, d'après l'article 84 de la loi organique, il nomme les membres des commissions administratives des hospices et bureaux de bienfaisance, les employés des taxes municipales; les architectes; les professeurs des établissements communaux d'instruction publique; — les directeurs des établissements communaux

[1] *Rapport aux Chambres belges*, p. 125 et suivantes. — Sur l'administration des paroisses en Écosse, V. p. 259 et suiv. et sur celle des paroisses en Irlande, p. 306 et suiv. — V. Rud. Gneist, *op. cit.*, t. II, p. 492 et suiv. *Städte-Verfassung*. — Sur la cité de Londres, t. II, p. 529 et suiv. — Sur l'église et la paroisse, t. II, p. 611 et suiv. — Sur les routes, t. II, p. 788 et suiv. — V. aussi Ed. Fischel, *Die Verfassung Englands*, p. 280, ch. 9. *Die Städtischen Corporationen*.

d'utilité publique et généralement tous ceux dont la nomination n'est pas déléguée au collège des bourgmestre et échevins ou réservée à l'autorité supérieure. Le conseil communal peut suspendre et révoquer les employés dont la nomination lui appartient (art. 85).

Le conseil municipal règle tout ce qui est d'intérêt communal (art. 75). Cependant la loi, après avoir posé le principe, y déroge par des exceptions en grand nombre. Les articles 76 et 77 de la loi du 30 mars 1836 énumèrent un grand nombre de cas dans lesquels les délibérations doivent être soumises à l'approbation de l'autorité supérieure. Dans l'article 76 sont prévues les affaires pour lesquelles la loi exige l'autorisation du roi, et dans l'article 77 celles qui doivent être soumises à l'approbation de la députation permanente du conseil provincial.

Art. 76. « Sont soumises à l'*avis* de la députation permanente du conseil provincial et à l'*approbation* du roi les délibérations du conseil communal sur les objets suivants :

« 1° Les *aliénations,* transactions, échanges de biens ou droits immobiliers de la commune; les baux emphytéotiques, les emprunts et les constitutions d'hypothèque, le partage des biens immobiliers indivis, *à moins que ce partage ne soit ordonné par l'autorité judiciaire*[1]. — Toutefois l'autorisation de la députation permanente du conseil provincial est suffisante, lorsque la valeur n'excède pas 1,000 francs ou le dixième du budget des voies et moyens, à moins que ce dixième ne dépasse 20,000 francs;

« 2° Les péages et droit de passage à établir dans la commune;

« 3° Les actes de donation et les legs faits à la commune ou aux établissements communaux, lorsque la valeur excède 3,000 francs. — L'approbation de la députation permanente est suffisante, lorsque la valeur des donations ou legs n'excède pas cette somme. Dans ce cas, elle sera notifiée dans les huit jours de sa date par la voie administrative, à la partie réclamante, s'il y a eu opposition. — Toute réclamation contre l'approbation devra être faite, au plus tard, dans les trente jours qui suivront

[1] On voit qu'en Belgique, le droit, pour la commune, d'exiger le partage ne fait pas de doute.

cette notification. — En cas de refus d'approbation en tout ou en partie, la déclaration devra être faite dans les trente jours à partir de celui où le refus aura été communiqué à l'administration communale. En cas de réclamation, il est toujours statué par le roi sur l'acceptation, la répudiation ou la réduction de la donation ou du legs.

« 4° Les demandes en autorisation d'acquérir des immeubles ou droits immobiliers; néanmoins l'approbation de la députation permanente suffira lorsque la demande n'excédera pas la somme de 3,000 francs;

« 5° L'établissement, le changement ou la suppression des impositions communales et des règlements y relatifs;

« 6° Le changement du mode de jouissance de tout ou partie des biens communaux;

« 7° La fixation de la grande voirie et les plans généraux d'alignement des villes et des parties agglomérées des communes rurales; l'ouverture des rues nouvelles et l'élargissement des anciennes, ainsi que leur suppression;

« 8° La démolition des monuments de l'antiquité et les réparations à y faire, lorsque ces réparations sont de nature à changer le caractère et le style de ces monuments. »

Art. 77. « Sont soumises à l'approbation de la députation permanente du conseil provincial les délibérations des conseils communaux sur les objets suivants :

« 1° Les actions à intenter ou à soutenir;

« 2° La répartition et le mode de jouissance de pâturage, affouage et fruits communaux, et les conditions à imposer aux parties permanentes, lorsqu'il y a eu réclamation contre les délibérations de l'autorité communale;

« 3° Les ventes, échanges et transactions qui ont pour objet des créances, obligations et actions appartenant à la commune, à l'exception des transactions qui concernent les taxes municipales, le placement et le remploi des deniers;

« 4° Les règlements relatifs au parcours et à la vaine pâture;

« 5° Les règlements ou tarifs relatifs à la perception du prix de location des places dans les halles, foires, marchés et abat-

toirs, et de stationnement sur la voie publique, ainsi que des droits de pesage, jaugeage et mesurage ;

« 6° La reconnaissance et l'ouverture des chemins vicinaux et sentiers, conformément aux lois et aux règlements provinciaux, et sans dérogation aux lois concernant les expropriations pour cause d'utilité publique ;

« 7° Les projets de construction, de grosses réparations et de démolitions des édifices communaux;

« 8° Les budgets des dépenses communales et les moyens d'y pourvoir ;

« 9° Le compte annuel des recettes et des dépenses communales ;

« 10° Les règlements organiques des monts-de-piété.

« En cas de refus d'approbation, les communes intéressées pourront se pourvoir au roi. »

Les dépenses communales se divisent en obligatoires et facultatives; les premières sont énumérées dans l'article 131 de la loi, et cette énumération sert aussi à déterminer les dépenses facultatives d'après le principe d'interprétation : *Qui dicit de uno negat de altero.* Les dépenses obligatoires qu'énumère l'article 131 sont à peu près les mêmes que celles dont parle l'article 30 de notre loi du 18 juillet 1837. Si le conseil communal ne portait pas ces dépenses au budget ou ne leur attribuait qu'un crédit insuffisant, elles seraient inscrites d'office par la députation permanente du conseil provincial (art. 133). L'inscription ne sera ordonnée qu'après avoir entendu le conseil communal et celui-ci en tout cas pourra, s'il se croit lésé, recourir au roi.

La matière des recettes communales est, en Belgique, dominée par un principe qui diffère de celui que nous avons admis. Chez nous, la loi détermine les choses qui peuvent être imposées par les autorités locales et même fixe certaines limites qui ne peuvent être dépassées qu'en vertu d'une loi spéciale : « La Cour de cassation de Bruxelles a décidé, au contraire, qu'à moins d'une prohibition expresse du législateur, le conseil communal était fondé à établir l'impôt sur n'importe quel objet et dans n'importe quelle mesure. Elle a réservé seulement l'ap-

probation du gouvernement, qui devient alors le gardien de la fortune publique. Cette jurisprudence est consacrée par de nombreux arrêts (7 mars 1836, 26 avril 1841, 28 juillet 1842, 5 mai 1859)[1]. »

Les communes qui avaient des octrois ont profité de cette latitude pour remplacer ce revenu par d'autres impôts lorsque les octrois ont été supprimés par la loi du 18 juillet 1860. Mais c'est là une particularité dont nous nous occuperons en parlant des *octrois*.

Les recettes communales en général se composent : 1° du revenu des propriétés de la commune, lorsqu'elle a des biens; 2° du produit des centimes additionnels aux impôts de l'État; 3° du produit des contributions locales permanentes ou temporaires.

Si les ressources manquent pour payer une dépense obligatoire, l'administration supérieure a-t-elle, comme elle l'a chez nous, le droit d'y pourvoir par une imposition extraordinaire? « La loi belge, dit M. Flourens, a omis de s'expliquer sur cette difficulté et, en présence de son silence, certains auteurs s'appuient sur l'article 170 de la constitution qui ne permet d'établir aucune imposition communale sans le consentement du conseil pour soutenir que la loi n'a pas admis, pour le cas qui nous occupe, une dérogation à ce principe et que le gouvernement reste désarmé. Les autres prétendent que l'article 88 de la loi communale autorisant l'administration supérieure à envoyer des commissaires dans la commune pour y faire exécuter ses ordonnances, ces commissaires substitués aux lieu et place du conseil, font ce qu'il aurait dû faire et créent une taxe locale, puis en opèrent la répartition et le recouvrement. Contrairement à cette opinion, une décision ministérielle du 30 mai 1845 a refusé aux commissaires délégués le droit d'établir aucune taxe nouvelle ou d'augmenter les cotisations tandis qu'une autre décision du 18 mai 1857 paraît reconnaître à la députation permanente le droit d'élever, dans une certaine mesure, les cotisations communales lorsque cette augmentation est jus-

[1] Flourens, *op. cit.*, p. 224.

tifiée par la nécessité d'acquitter des dépenses obligatoires[1]. »

Art. 234. « Le conseil est tenu de porter annuellement au budget de la commune, en les spécifiant, toutes les recettes quelconques de la commune, ainsi que celles que la loi lui attribue, et les excédants des exercices antérieurs. » C'est aussi la députation permanente du conseil provincial qui arrête le budget de la commune.

Si une dépense non prévue au budget était jugée nécessaire, le collège des bourgmestres pourrait, en cas d'urgence, l'ordonner sous sa responsabilité, à la condition d'en donner immédiatement connaissance au conseil et à la députation permanente.

Le principe de la *spécialité des crédits* est posé en termes énergiques par l'article 144 de la loi communale ainsi conçu : « Aucun paiement de la caisse communale ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une allocation portée au budget, arrêtée par la députation permanente du conseil provincial, ou d'un crédit spécial approuvé par elle. Aucun article des dépenses du budget ne peut être dépassé et aucun transfert ne peut avoir lieu sans le consentement exprès de la députation permanente. »

Le paiement des dépenses communales est fait par le receveur municipal, sur un mandat de paiement que délivre le collège du bourgmestre et des échevins. L'ordonnance de paiement est signée par le bourgmestre et par un échevin. Le secrétaire de la commune est chargé de contre-signer le mandat (art. 144, 145 et 146 de la loi du 30 mars 1836). Si le collège refusait d'ordonnancer une dépense, la partie intéressée pourrait se pourvoir devant la députation permanente, qui a le pouvoir d'ordonner le paiement après avoir entendu le conseil communal. Cette décision tient lieu de mandat (art. 147 *ibid.*)[2].

Le compte des receveurs communaux est définitivement apuré par la députation permanente, quel que soit le chiffre des recettes.

[1] Flourens, p. 222. — V. Giron, *Essai sur le droit communal*, p. 249 et de Fooz, t. IV, p. 138.

[2] Le secrétaire et le trésorier de la commune sont nommés, suspendus et révoqués par le conseil communal, sous l'approbation de la *députation permanente* (art. 109 et 114 de la loi du 30 mars 1836).

150. Prusse. — En Prusse, comme en Angleterre, l'organisation des villes (*Städte*) diffère du régime des communes rurales (*Landgemeinde* ou *Landlichen Ortschaften*). Ces diversités ne tiennent pas seulement à l'importance des communes, mais aussi à leur situation topographique dans le royaume. Ainsi les villes et bourgs des provinces de l'Est sont régis par l'ordonnance municipale (*Städte Ordnung*) du 30 mai 1853. Encore faut-il excepter les provinces de Poméranie et Rugen où les communes ont conservé leur constitution antérieure à cette ordonnance. Quant aux communes rurales des provinces de l'Est, c'est la loi du 15 avril 1856 qui leur est applicable, à moins que le roi n'ait par un acte formel, après avoir pris l'avis des diètes du cercle et de la province, disposé qu'elles seraient soumises à l'ordonnance municipale du 30 mai 1853. Dans la plupart des villes de la province de Westphalie, est en vigueur une ordonnance municipale du 19 mars 1856, et dans les provinces du Rhin on suit une autre ordonnance du 15 mai de la même année pour les villes et l'ordonnance du 24 juillet 1845 pour les communes auxquelles ne s'applique pas la précédente[1].

Villes. — Dans les villes où sont en vigueur les ordonnances des 30 mai 1853 et 19 mars 1856, l'administration active est confiée à un directoire collectif (*Magistrat collegialischer Gemeinde-Vorstand)* qui se compose d'un bourgmestre, d'un ou deux bourgmestres adjoints, d'un nombre d'échevins (*Schöffen*, *Rathsherren, Stadt-Räther, Rathsmänner*) plus ou moins considérable d'après le chiffre de la population et, partout, où besoin est, d'employés salariés (*Syndicus*, Kämmerer, Schulrath, Baurath, etc.). — Dans les provinces du Rhin, l'administration active est confiée à un bourgmestre qui, en cas d'empêchement, est remplacé par des adjoints, mais n'administre pas avec eux collectivement[2].

Les électeurs nomment des députés municipaux (*Stadtverordenete*) en nombre plus ou moins considérable, suivant le chif-

[1] *Das Staats-Recht der preussichen Monarchie*, t. II, p. 435-437, § 307, par Von-Rönne.

[2] Der Bürgermeister ist die Obrigkeit der Stadt und verwaltet die Städtischen Angelegenheiten. V. Rönne, *op. cit.*, t. II, p. 440.

fre de la population. Les députés élus pour six ans sont renouvenables, par tiers, tous les deux ans. La moitié au moins doit être choisie parmi les propriétaires et possesseurs de biens héréditaires. L'assemblée des députés nomme le bourgmestre et les autres personnes chargées, individuellement ou collectivement, de l'action administrative dans la ville. Cette désignation ne suffit cependant pas, et il faut qu'elle soit confirmée par l'autorité supérieure. L'approbation est donnée par le roi dans les villes dont la population est supérieure à 10,000 habitants; au-dessous de ce chiffre, c'est la régence de district qui est appelée à confirmer la désignation des bourgmestres et autres fonctionnaires.

Dans les provinces de l'Est et dans celle de Westphalie, l'assemblée des députés de la ville nomme, chaque année, et parmi ses membres, un président, un vice-président, un secrétaire et un vice-secrétaire. Cette disposition est à remarquer, car elle rappelle la proposition qui a été faite, chez nous, de confier la présidence du conseil municipal à un président électif, au lieu de l'attribuer de droit au maire. Dans les villes des provinces du Rhin, le bourgmestre préside, de droit, l'assemblée des députés de la commune et, en cas d'empêchement du bourgmestre, la présidence appartient à ceux qui le remplacent. A ce trait, on peut reconnaître la ressemblance de l'organisation municipale dans les provinces rhénanes avec les institutions de la France, et un reste de l'occupation par nos armées et par notre administration. « Les assemblées des députés municipaux, dit M. de Rönne, statuent sur toutes les affaires communales (*Gemeinde-Anglegenheiten)* qui ne sont pas attribuées exclusivement au bourgmestre ou au directoire municipal. Elles délibèrent sur toutes les affaires qui leur sont soumises, dans l'ordre des intérêts municipaux. Quant aux questions qui n'ont pas le caractère municipal, l'assemblée n'est appelée à délibérer qu'en vertu d'une disposition de loi qui exige son avis et, dans certains cas sur la demande de l'autorité supérieure[1].

« Les assemblées municipales ne font pas elles-mêmes exécu-

[1] Tout mandat impératif est considéré comme non avenu. Les assemblées des députés municipaux se tiennent publiquement, à moins que le comité secret n'ait été ordonné par une délibération spéciale.

ter leurs délibérations. Dans les villes où sont en vigueur les ordonnances des 30 mai 1853 et 19 mars 1856, l'approbation du directoire (*Magistrat*) est exigée pour toutes les affaires dont l'exécution est confiée au directoire et, en cas de désaccord avec l'assemblée municipale, il est statué par la régence du district *(Bezirke's Regierung)*. Dans les villes des provinces du Rhin, le bourgmestre doit provoquer la décision de l'autorité supérieure toutes les fois que la délibération de l'assemblée est entachée d'excès de pouvoir, ou qu'elle contient une violation de la loi, ou enfin lorsqu'elle est, au fond, contraire aux intérêts de la ville. — L'assemblée est chargée du contrôle de l'administration, et, à cet effet, elle est autorisée à prendre des délibérations exécutoires.

« L'approbation de la régence du district est exigée même quand il n'y a pas désaccord entre l'assemblée et le magistrat : 1° pour l'aliénation des immeubles et droits immobiliers; 2° pour l'aliénation ou la transformation essentielle des choses qui ont un caractère historique, scientifique ou artistique, notamment les archives; 3° pour les emprunts qui ont pour effet de créer ou d'augmenter la dette publique de la ville; 4° pour les changements dans le mode de jouissance du domaine communal (forêts, pâturages, etc.).

« Le directoire ou le bourgmestre, suivant les provinces, sont chargés : 1° de faire exécuter les lois et ordonnances, ainsi que les instructions des autorités supérieures; 2° de préparer les délibérations de l'assemblée municipale et d'en procurer l'exécution; 3° de surveiller l'administration des établissements de la ville; 4° d'administrer les revenus de la ville, de veiller aux emplois des fonds et aux dépenses, de surveiller les comptes et la caisse; 5° d'administrer le domaine de la commune et de prendre les mesures conservatoires de ses droits; 6° d'installer et surveiller les fonctionnaires municipaux après leur nomination par l'assemblée; 7° de représenter la ville comme propriétaire en contractant et en plaidant. — Dans les cas où l'approbation de l'autorité supérieure est exigée, le directoire ou le bourgmestre sont obligés de faire les diligences nécessaires pour procurer cette approbation.

Communes rurales. — Le régime des communes rurales n'est

pas le même dans les provinces rhénanes que dans les provinces orientales. En général, les communes rurales qui sont situées dans les provinces de l'Est ont à leur tête un magistrat ou juge de village (*Schulze* ou *Dorfrichter*), dont la nomination appartient ordinairement au seigneur après avis de la commune, et sauf la confirmation par le conseiller du pays (*Landrath*) qui reçoit son serment. Le magistrat a donc une triple origine qui correspond à ses trois qualités ; car, il a des attributions dont les premières sont exercées sous l'autorité du seigneur; les secondes sous l'autorité de l'État; les troisièmes concernent les intérêts de la commune dont il est président. Le schulze est l'agent du seigneur, de l'État et de la commune, de même que chez nous le maire est le représentant de l'autorité centrale et celui de la commune. A côté du magistrat, se trouvent au moins deux échevins ou hommes de justice (*Schöffen* ou *Gerichtsmänner*) auxiliaires ou suppléants, dont la réunion avec le magistrat forme la justice de village (*Dorfgericht*). L'acceptation des fonctions de magistrat et d'échevin est obligatoire; la loi admet seulement, en ce cas, les mêmes causes d'excuse qui dispensent des fonctions de tuteur.

Le magistrat est chargé de la police et des affaires de la commune; il convoque l'assemblée communale et en dirige les travaux. La justice de village (c'est-à-dire le magistrat et les échevins collectivement) administre le domaine de la commune à charge de rendre compte. Dans les localités où les biens communaux sont gérés par des préposés spéciaux, leur gestion est soumise à la surveillance de la justice du village. Les acquisitions et aliénations d'immeubles, les emprunts, les longs baux, les défrichements de forêts, les coupes extraordinaires de bois doivent être approuvés par le comité de cercle (Loi du 13 décembre 1872, art. 42, 43).

Les communes rurales des provinces rhénanes sont régies par l'ordonnance du 24 juillet 1845 avec les modifications qui résultent de la loi du 15 mai 1856, partout où n'a pas été, par une mesure spéciale, appliquée l'ordonnance communale du même jour (15 mai 1856). Voici les traits principaux de cette organisation.

Toute localité, où se trouvent des besoins et des intérêts communs, constituent une commune, sous l'autorité d'un président *(Gemeindevorsteher)*. Plusieurs communes forment une division administrative de *Bourgmaîtrise (Bürgermeisterei)* sous l'autorité d'un bourgmestre. Il y a des communes dont l'importance est assez grande pour que, sans réunion à d'autres, elles forment une bourgmaîtrise. La constitution des communes et des bourgmaîtrises n'est pas uniforme, et chacune peut adopter des règlements particuliers, à la condition de se conformer aux lois et d'obtenir l'approbation du président de la province *(Ober-président)*.

Le bourgmestre est nommé par la régence de district, sur la proposition du conseiller (*Landrath*). Il doit être choisi parmi les propriétaires importants du pays et les personnes qui ont la confiance des habitants. La régence nomme aussi deux ou plusieurs adjoints, qui sont les auxiliaires du bourgmestre et ses remplaçants, en cas d'empêchement.

Le conseil communal (*Gemeinde-Rath*) statue sur toutes les questions relatives au domaine communal; mais le bourgmestre a le droit de suspendre l'exécution et d'en référer au conseiller du pays (*Landrath*), toutes les fois que la délibération est contraire aux lois ou aux intérêts de la commune. Pour certains actes, la délibération du conseil communal ne suffit pas, alors même qu'il y aurait accord entre le conseil communal et le bourgmestre. Ainsi, les aliénations d'immeubles et droits immobiliers ne peuvent être faites qu'en vertu d'une délibération du conseil communal approuvée par la régence. La vente, si elle est autorisée, doit être faite aux enchères publiques. Quand il s'agit de choses ayant un caractère scientifique, artistique ou historique, l'aliénation ne peut même avoir lieu qu'avec l'autorisation du ministre de l'intérieur. L'approbation de la régence est de plus exigée pour les emprunts, les emplois de capitaux, les acquisitions d'immeubles, et les autorisations de plaider. Les engagements de la commune sont signés par le président et le bourgmestre. Le conseil communal a le contrôle de l'administration du président et du bourgmestre; il peut exiger la preuve de l'exécution de ses délibérations et de l'emploi donné

aux fonds de la commune. Le compte annuel du receveur communal est révisé par le bourgmestre, présenté au conseil communal et réglé par le conseiller du pays (*Landrath*) qui lui donne décharge, s'il y a lieu[1].

151. Espagne. — « Les conseils municipaux (*Ayuntamientos*) dit M. Colmeiro, *ordonnent, réglementent, informent, conseillent* et *émettent des vœux.* »

Ils *ordonnent* lorsqu'ils nomment certains fonctionnaires, notamment les préposés aux deniers communaux, les instituteurs primaires ou autres maîtres rétribués sur les fonds de la commune[2].

Ils *réglementent* le mode d'administration des communaux[3]; la répartition des eaux, lorsqu'il n'y a pas de règlement spécial arrêté par l'autorité compétente; l'entretien et la réparation des chemins vicinaux; toutes les améliorations, dans le village, lorsque la dépense ne doit pas dépasser de 200 réaux à 2,000, suivant la population (50 à 500 fr.). Les délibérations par lesquelles le conseil réglemente sont exécutoires, mais le gouverneur de la province a le droit d'en suspendre l'exécution, toutes les fois qu'elles contiennent quelque disposition contraire aux lois.

Dans les cas où le conseil municipal *délibère*, sa décision n'est exécutoire que si elle a été approuvée tantôt par le gouverneur, tantôt par le gouvernement central, suivant l'importance des affaires. A cette catégorie appartiennent les ordonnances municipales et les règlements de police urbaine (art. 77 de la loi provinciale et communale); l'établissement et la trans-

[1] V. Rönne, *op. cit.*, t. II, p. 450 et suiv., § 309 et suiv. — A la page 467, § 310, il s'occupe des communes rurales dans la province de Westphalie. A la page 467, § 310 *a*, l'auteur donne des détails sur l'organisation des communes rurales dans la province de Hohenzollern. — V. le mot *Gemeinde*, dans le *Staats-Wörterbuch* de MM. Bluntschli et Brater.

[2] Loi du 20 août 1870 modifiée par celle du 16 décembre 1876, art. 74, 78.

[3] Même loi, art. 75. Il règle la jouissance par voie d'adjudication, après expertise et lotissement, si les biens ne sont pas susceptibles d'un usage général, soit par voie de distribution entre tous les *vecinos* conformément aux règles fixées par la loi.

lation des foires et des marchés; les plantations et aménagements de forêts, ainsi que les coupes et distributions de bois; les acquisitions et aliénations de biens meubles et immeubles[1]; les transactions, les acceptations de dons et legs faits à la commune ou aux établissements municipaux; les actions en justice[2]; la création et la suppression des établissements de bienfaisance; les travaux d'amélioration, si la dépense est supérieure au maximum fixé plus haut (200 à 2,000 réaux) pour les délibérations de la seconde espèce; l'ouverture et l'alignement des rues et places. Enfin les conseils délibèrent sur toutes les affaires qui leur sont soumises par les lois spéciales faites ou à faire.

Dans certains cas, la loi exige que le conseil municipal soit appelé à *donner son avis* sur des affaires dont l'initiative appartient à d'autres autorités. Ainsi l'autorité supérieure doit les consulter si elle veut, en réglant le budget, diminuer des crédits relatifs aux dépenses facultatives ou augmenter les allocations pour les dépenses obligatoires. Ils donnent aussi leur avis sur les comptes présentés par les maires (*alcaldes*), comptes qui sont transmis, avec leurs observations, au gouverneur de la province ou au gouvernement central, suivant les cas, pour être réglés définitivement.

Enfin, les conseils ont le droit *d'émettre des vœux ou représentations* qu'ils chargent l'alcalde de faire parvenir au gouvernement. C'est, en ce cas, un véritable droit de pétition qu'ils exercent en corps et officiellement.

« Les conseils municipaux, ajoute M. Colmeiro, ont encore quelques attributions qui ne sont pas comprises dans la classification précédente.

« I. Ils concourent à la répartition des contributions publi-

[1] L'*ayuntamiento* est compétent sans autorisation pour les aliénations de terrain excédant la voie publique et des passages inutiles (art. 85 de la loi provinciale et municipale).

[2] L'autorisation de la députation provinciale est nécessaire pour les actions à intenter par les municipes de moins de 4,000 habitants et la délibération de l'*ayuntamiento* doit être, dans tous les cas, précédée de l'avis de deux jurisconsultes. Il n'est besoin d'aucune autorisation ni de l'avis de jurisconsultes pour défendre à une action ou pour les mesures conservatoires (art. 86, *même loi*).

ques. A cet effet, ils s'adjoignent un certain nombre de répartiteurs à ce connaissant, à la nomination desquels prennent part les contribuables, le gouverneur et le conseil municipal. C'est une opération purement administrative et cadastrale; car, étant données, d'un côté, la proportion à tant pour cent de la contribution par rapport à la richesse imposable dans la localité, et d'autre part la richesse de chaque contribuable, la part individuelle est fixée.

« II. Ils dressent la liste des jeunes gens sujets au recrutement, dirigent et président les opérations du tirage au sort, écoutent les réclamations et désignent les soldats.

« III. Ils discutent et votent le budget municipal[1].

« IV. Ils proposent les contributions communales qu'ils jugent nécessaires pour couvrir l'insuffisance des ressources destinées aux dépenses obligatoires[2].

[1] Le budget ordinaire est dressé chaque année par *l'ayuntamiento*. Il doit faire face aux services qui sont obligatoires d'après l'article 73 de la loi municipale ou en vertu d'autres lois, ainsi qu'aux objets suivants : 1° aux dépenses de personnel et de matériel; 2° aux pensions, droits et charges, dettes liquides; 3° à l'entretien des parcs et promenades; 4° aux secours contre l'incendie et au sauvetage maritime; 5° à la souscription au *Bulletin officiel* de la province, et pour les municipes chef-lieu de *partido* ou comptant plus de 2,000 âmes à la *Gazette de Madrid*; 6° à la quote-part du municipe dans la contribution provinciale; 7° au fonds de réserve pour cas imprévus ou calamités publiques, ladite somme ne pouvant pas dépasser le dixième du budget total (art. 133, 134 de la loi provinciale et municipale).

Les recettes se composent du revenu des biens de la commune, du produit des taxes établies sur certains services et de celui des amendes pour infraction aux arrêtés municipaux et de police, des impôts sur les objets de consommation et de chauffage. Si ces ressources étaient insuffisantes, il y serait pourvu par une contribution générale répartie entre tous les *vecinos* propriétaires proportionnellement à leurs ressources.

Un budget extraordinaire peut être préparé par *l'ayuntamiento* dans les mêmes formes pour les dépenses qui ne figurent pas au budget ordinaire (art. 142).

Tout projet de budget est, pendant 15 jours, mis à la disposition du public, avec l'avis du procureur-syndic. — Il est soumis ensuite à l'approbation de la *Junta*. Il est transmis avant le 15 mars au gouverneur qui peut le modifier pour violation de la loi, sauf recours au gouvernement central.

[2] Colmeiro, *Derecho administrativo Español*, t. I, 265 à 274, nos 514 à

§ 4. — La section de commune.

152. Différentes significations du mot *section*.
153. Origine des sections de commune. — Ancien droit.
154. Origine des sections (*suite*). — Causes postérieures à 1789.
155. Causes postérieures à 1789. — Loi du 10 juin 1793.
156. Les biens possédés par la section sont-ils présumés lui appartenir jusqu'à preuve du contraire?
157. Les habitants de la section n'ont pas le droit de demander le partage.
158. Comment la section est-elle constituée?
159. Cas dans lesquels les sections ont une représentation spéciale.
160. Représentation de la section par l'administration municipale.
161. Réunion de plusieurs communes. — Art. 7 de la loi du 5 avril 1884.
162. *Quid* des biens sectionnaires affermés?
163. *Quid* du revenu des biens affermés?
164. *Quid* des biens sectionnaires affermés postérieurement à la réunion?
165. Distraction de la commune.
166. Les habitants de la fraction distraite ont-ils droit aux biens dont ils jouissaient en nature dans la commune dont ils sont séparés?
167. Ils n'ont pas droit aux biens communaux qui étaient affermés avant la distraction.
168. Partage entre la commune et la section. — Renvoi.
169. Charges particulières à la section.
170. Charges (*suite*). — Frais de justice.
171. Délits des gardiens de troupeaux communs. — Responsabilité.
172. Frais du culte.
173. Extinction des sections.
174. Du cas où la section cesse d'être habitée. — Discussion des différents systèmes qui ont été soutenus relativement à l'attribution des biens.

152. Le mot section est pris dans un sens plus ou moins étendu dans la législation administrative, mais on peut ramener à deux acceptions principales les dispositions où il est employé. Il désigne toujours une portion territoriale de la com-

521'. La *Junta* (ou assemblée composée des conseillers et d'imposés) est compétente pour la vérification des comptes après examen d'une commission spéciale et une enquête, s'il y a lieu. Le compte est ensuite soumis à l'approbation de l'autorité supérieure. Jusqu'à 100,000 pesetas (108,000 fr.) l'approbation par le gouverneur de la province suffit. Au delà, les comptes doivent être approuvés par le *tribunal supérieur des comptes*, après avis du gouverneur et de la commission provinciale (art. 162 à 166).

mune; tantôt cette fraction a un patrimoine et des droits propres qui en font une personne morale; tantôt elle n'est qu'une division fondée sur l'utilité administrative et la facilité de quelque service public. C'est dans cette dernière signification que la section est entendue par la loi municipale du 5 avril 1884, art. 12, qui donne au conseil général le droit de diviser le territoire communal en *sections électorales*. La matière du cadastre nous fournira, plus tard, un autre cas où la *section* a un caractère purement administratif. La commune peut aussi, au point de vue du culte, être partagée en plusieurs circonscriptions. Des divisions semblables sont faites quelquefois pour la distribution des secours, chaque section ayant un bureau de bienfaisance[1]. L'article 75 de la loi du 5 avril 1884, prévoyant le cas où un empêchement quelconque rend la communication impossible entre la commune et une portion de son territoire se sert du mot *fraction*, au lieu de *section*; mais c'est encore une section faite au point de vue administratif. Nous n'avons à nous occuper ici que de la section de commune prise dans le premier sens, c'est-à-dire de celle qui ayant des droits et un patrimoine propres est constituée en personne morale.

153. L'ordonnance royale d'août 1669 sur les eaux et forêts, tit. XIX, art. 3, suppose l'existence, au sein des communautés, de hameaux ou sections ayant des droits propres. Il prescrit « aux officiers d'assigner à chacune *paroisse, ha-* « *meau, village ou communauté usagère*, une contrée particu- « lière, la plus commode qu'il se pourra, en laquelle, ès-lieux « défensables seulement, les bestiaux puissent être gardés et « menés séparément sans mélange de troupeaux d'autres lieux. »

[1] La régularité de la création de plusieurs bureaux de bienfaisance, dans la même commune, a été reconnue à plusieurs reprises. — V. avis du comité de l'intérieur du 25 août 1835. — Décret du 25 janvier 1860 qui autorise la création d'un bureau de bienfaisance à Mont-Saint-Eloy (Pas-de-Calais), pour la *section d'Écoivres*, et décret du 14 décembre 1861 qui autorise la création d'un bureau de bienfaisance à Longwy (Moselle) pour la *section de Longwy-Bas*. Décret du 21 juillet 1862 (commune de Martial (Aveyron), *section d'Elbes*). V. Léon Aucoc, *Des sections de commune*, p. 12 et suiv.

« L'article 6 du même titre dispose que tous les bestiaux de *même paroisse ou hameau* seront marqués d'une empreinte, et l'article 9 porte que les pâtres seront nommés annuellement en assemblée générale des habitants, à la requête et diligence « des procureurs ou syndics de chaque *paroisse*, ou principaux « habitants des *hameaux* et *villages*. » A quelle époque remontait la constitution de ces sections? Il est probable que les seigneurs, quand ils concédaient des droits d'usage, les donnaient de préférence aux groupes qu'ils voulaient favoriser et développer. D'un autre côté, lorsque les habitants mettaient des biens dans l'indivision, cette convention n'avait lieu qu'entre voisins groupés par des intérêts identiques. Cette création de pâturages communs était donc indépendante des relations administratives avec la commune, et ce que l'on recherchait, avant tout, c'était le rapprochement de fait. Il en était de même lorsque des habitants du hameau achetaient des droits d'usage; ils ne s'inquiétaient pas de la communauté entière, et traitaient directement sans s'adresser à leurs procureurs, syndics ou consuls. Ces faits expliquent pourquoi, lorsque l'ordonnance de 1669 a été faite, il y avait déjà des hameaux ou sections doués d'une existence propre au sein de la communauté L'ordonnance, il est vrai, ne parle que des droits d'usage, ce qui semble exclure la possession des terres, en propriété, par les sections de communes. Il y a cependant quelques coutumes qui parlent de propriétés appartenant aux hameaux et villages. La vérité est que, le plus souvent, les droits des sections consistaient en droits d'usage, mais qu'il y avait aussi dans quelques pays des biens appartenant en propriété à des hameaux ou villages[1].

[1] V. coutumes de La Marche, ch. XXIX, art. 359 et 360, et coutumes d'Auvergne. Les coutumes générales d'Auvergne, tit. XXVIII, et certaines coutumes locales du haut et du bas d'Auvergne, portaient que « les pas- « turages se limitent par paroisse, et ceux de la même paroisse se limitent « par village, posé que soient de même justice. » M. Caffin (*Droits de propriété des communes*) a soutenu que le partage ne portait pas sur la propriété, mais sur l'usage. « C'était, dit-il, un règlement de l'ordre des pâturages et « non une division de la propriété. » La thèse de M. Caffin est

154. Des causes postérieures à 1789 ont concouru à augmenter le nombre des sections de commune. La loi du 22 décembre 1789, art. 7, avait créé 44,000 municipalités en disposant qu'il y en aurait une dans « *chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne.* » L'Assemblée constituante ne tarda pas à s'apercevoir que cette disposition avait créé des communes très-minimes, où il était même difficile de trouver les éléments d'une organisation municipale. Aussi dans la loi en forme d'instruction, des 12-20 août 1790, tit. I, § 3, l'Assemblée invitait-elle l'administration départementale à favoriser et provoquer les réunions des petites communes. Nonobstant cette délégation aux autorités des départements, plusieurs réunions furent même ordonnées directement par des lois spéciales [1]. Quelques réunions furent ordonnées par l'Assemblée législative et la Convention [2]. D'après la constitution du 5 fructidor an III, il n'y avait qu'une municipalité par canton, et les autres communes n'avaient qu'un *agent municipal* chargé de la police et *un adjoint*. Afin de ne pas multiplier les fonctionnaires, la loi du 12 nivôse an IV disposa que les communes seraient réunies de manière que, par canton rural, il n'y aurait que trois ou quatre *agents municipaux*. La loi du 28 pluviôse an VIII, sur l'administration intérieure, rendit à toutes les communautés leur individualité et une administration séparée; mais elle con-

combattue par M. Aucoc, *Oper. citat.*, p. 54 et suiv. Cette question a été discutée dans les conseils généraux des départements intéressés, et ces délibérations ne mettent pas en doute que les sections n'eussent droit à la propriété (*Recueil des vœux des conseils généraux au sujet de la législation relative aux biens communaux*, p. 36, 37, 135, 190.

[1] Lois des 4-9 sept. 1790, *Tonneins;* 13-19 octobre 1790, *Saint-Léonard-Durtal et Couis;* 14-19 octobre 1790, *Fresnoy et Irey-les-Prés;* 9-17 novembre 1790, *Bouillaysses, Rodilhou, Caissargues et Garoux;* 12-18 février 1791, *La Guillotière.*

[2] Lois des 8-18 juillet 1792, *Saint-Jean-Aubouin et La Rivière;* 24-30 novembre 1791, *Saint-Flour;* 18-22 juillet 1792, *municipalité du Temple;* 13 prairial an II, *Plainville et Armentières;* 28 prairial an II, *Neuf-Saarverde et Rouquenon;* 4 messidor an II, *Montleau et Montcoupot;* 7 ventôse an II, *Ornolac, Quée, Arnave, Arignac et Bonpas;* 4 vendémiaire et 29 vendémiaire an III, *Dourier, La Gravière et Tagis.*

sacra les réunions déjà faites, en limitant l'institution d'un maire et d'un conseil municipal aux communes qui, auparavant, avaient un agent municipal. Sous la Restauration et le gouvernement de Juillet, l'administration n'a pas cessé de favoriser ce mouvement de concentration. Mais les ordonnances qui les approuvaient n'ont été publiées au *Bulletin des lois* qu'à partir de 1830.

155. Une autre cause de création de sections se trouve dans la disposition de la loi du 10 juin 1793, dont l'article 1er du titre IV attribue les biens vacants aux communes et *sections de commune*. Ces biens appartenaient auparavant aux seigneurs, en vertu de leur droit de justice, et les habitants n'en avaient qu'une jouissance de fait. La loi de 1793 en a donné à ces derniers la propriété dans la mesure de cette jouissance de fait et par cette disposition a augmenté le nombre des sections [1].

Une dernière cause se trouve dans les dons et legs qui ont été faits à des sections de commune.

En résumé, les sections de commune ont été créées : 1° par les concessions faites spécialement aux villages et hameaux; 2° par les conventions des habitants des villages et hameaux, constituant des propriétés ou pâturages communs; 3° par les réunions de communes, faites, après 1789, administrativement ou législativement; 4° par l'attribution aux sections des terres vaines et vagues dans la loi du 10 juin 1793.

156. Il n'est pas toujours aisé de distinguer les biens de la section de ceux qui appartiennent à la commune. D'après un premier système, il faudrait présumer que les biens sont à la commune, et cette présomption ne céderait que devant les titres produits en faveur de la section. Ainsi, quand même les habitants du hameau posséderaient les biens ou pâturages, ils ne seraient pas dispensés de prouver par des titres qu'ils y ont un droit exclusif [2].

[1] Trolley, *Hiérarchie administrative*, t. IV, p. 345. — Aucoc, *Sections*, p. 76 et suiv. — Cour de Caen, arrêts des 8 juin 1836 et 14 août 1839. *Contra*. Jugement du tribunal de Fontainebleau, du 22 février 1860 (journal *le Droit*, numéro du 21 avril 1860) reproduit par M. Aucoc, *op. cit.*, p. 85.

[2] La Cour d'Orléans, par arrêt du 27 août 1842, comm. de *Baule*, a dé-

Si la commune avait été propriétaire à l'origine, la section aurait-elle prescrit par une possession exclusive pendant le temps fixé pour prescrire? Dans la plupart des cas, la possession de la section sera *équivoque* et *promiscue*, ce qui rendra l'usucapion impossible. Cependant si la possession était assez caractérisée et réunissait les conditions énumérées par l'article 2229 du Code civil, nous pensons que la section aurait régulièrement usucapé[1].

157. L'existence des sections de commune est consacrée par la loi du 18 juillet 1837, art. 5, 6, 56 et 57 (aujourd'hui 7, 128 et 129 de la loi du 5 avril 1884) et par la loi du 28 juillet 1860 sur la mise en valeur des biens vacants, marais et terres vagues. Ces dispositions remplissent une lacune du Code civ.; car, ce Code a parlé des communes et autres personnes morales, sans nommer les sections.

Quels sont les caractères de la section et comment est-elle constituée? La section diffère d'une réunion de propriétaires par indivis. En effet, les propriétaires ont un droit permanent et transmissible, qui les suit en quelque lieu qu'ils établissent leur résidence ou leur domicile. D'un autre côté, chaque copropriétaire peut faire cesser l'indivision et, d'après l'article 815 du Code civil, demander le partage. Au contraire, les habitants d'une section de commune sont tenus de résider sur le territoire de la section, et perdent tout droit dès qu'ils se transportent ailleurs. Les biens de la section ayant été affectés à l'utilité des habitants, chacun des ayants-droit n'est pas recevable à demander un partage qui détruirait ce qui a été établi pour l'in-

cidé qu'il y avait présomption en faveur de la commune, et que c'est à la section à prouver par titres. Dans le même sens, Caffin, *op. cit.*, p. 62, et *contra*, Aucoc, *op. cit.*, p. 120.

[1] « En résumé, dit M. Aucoc, la section peut établir ses droits exclusifs, soit en produisant des titres, soit en produisant l'acte de l'administration, ou la loi qui l'a réunie à la commune dont elle fait partie, et qui par suite a réservé explicitement ou implicitement les droits dont elle jouissait avant cette réunion, soit en justifiant, non pas simplement d'une jouissance ancienne, *mais d'une possession exclusive*, à titre de propriétaire, prouvée par divers faits qui sont de nature à établir cette possession » (p. 141).

térêt commun du hameau. La section est donc une *communauté territoriale*, et une personne civile, ayant son patrimoine propre. Les biens qui lui appartiennent sont, comme ceux de la commune, soumis à la législation qui interdit le partage entre habitants. L'application de l'article 815 du Code civil serait évidemment incompatible avec cette circonstance que le droit des habitants est subordonné à leur établissement sur la section et aussi avec le but d'utilité commune qu'avait la constitution du patrimoine de la section.

Il se pourrait que les biens eussent cependant été mis en commun par plusieurs familles composant le hameau, à titre de biens indivis pour ces propriétaires et leurs représentants successifs. On on jugera par les titres qui ont constitué cette communauté, et si, d'après les clauses, le droit est indépendant de la résidence sur le territoire de la section, l'article 815 du Code civil sera applicable. C'est une interprétation des titres à faire par les tribunaux[1].

158. Quelques écrivains ont dit que la section est constituée par cela seul qu'une fraction de la commune avait des intérêts propres et sans qu'aucun acte de l'autorité administrative en consacrât l'existence[2]. Cette proposition est trop absolue. Les sections de commune antérieures à 1789 ont été constituées suivant les lois du temps où elles ont pris naissance; celles qui ont été formées postérieurement, ont été consacrées par les lois des 10 juin 1793 et 18 juillet 1837. Il peut donc se faire que, dans le passé, des sections aient été formées sans aucune formalité. Mais aujourd'hui une section nouvelle pourrait-elle être fondée autrement que par une réunion ou une distraction? Suffirait-il qu'un testateur donnât à une fraction de la commune des biens ou des droits pour que la section fût constituée, si elle ne l'était

[1] V. jugement du tribunal de Rodez du 8 janvier 1850 et arr. de Nancy du 11 juin 1846, *Frejeville c. Bijeon*.

[2] L. Aucoc, *Sections de commune*, p. 95, n° 44. — Un arrêt de la Cour de Bourges, du 19 décembre 1838 (*commune de Nansay c. hameau de Souesmes*) a rejeté la demande d'un hameau sur ce fondement qu'aucun acte administratif ne l'avait constitué en section d'une façon régulière, et que même il ne figure pas parmi les sections cadastrales.

déjà en vertu des lois antérieures? La question était controversée avant la nouvelle loi municipale, et nous avions soutenu dans notre première édition que la donation ne pouvait pas régulièrement être faite à une section qui n'était pas déjà personne civile. Le donateur ou le testateur ne pouvait, à notre avis, que donner à la commune avec charge de faire profiter spécialement ou même exclusivement la section des avantages de la libéralité. Cette donation était faite sous la garantie de la révocation en cas d'inexécution des conditions. Nous n'avons pas, au point de vue législatif, soutenu la doctrine qui nous avait paru juste comme interprète de la loi ancienne. C'est sur notre proposition qu'a été voté l'article 111, § 3, de la loi du 5 avril 1884 : « Si la donation ou le legs ont été faits à un hameau ou quartier d'une commune qui n'est pas encore à l'état de section ayant la personnalité civile, les habitants du hameau ou quartier seront appelés à élire une commission syndicale, conformément à l'article 129 ci-dessus. — La commission syndicale délibérera sur l'acceptation de la libéralité et, dans aucun cas, l'autorisation d'accepter ne pourra être accordée que par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique. » Il résulte de cette disposition que le legs ou la donation ne sont pas nuls comme faits à une personne inexistante; mais le legs ou la donation ne sont qu'une occasion de constituer la section en personne civile et sa constitution définitive aura lieu par le décret qui approuvera l'acceptation[1]. Cette

[1] Dans un chapitre très-intéressant de son ouvrage sur les *Sections de commune*, M. L. Aucoc fixe par approximation le nombre des sections à environ 30,000. M. Aucoc s'est d'abord servi des tableaux dressés en 1860 par l'administration des contributions directes. Ils indiquent, par département, le nombre des communes et des sections propriétaires, nombre qui est exprimé par un chiffre unique. Or on connaît le nombre des communes par le recensement de 1861 (décr. du 11 janvier 1862, qui arrête officiellement le travail de recensement), et en le déduisant des chiffres portés aux tableaux des contributions directes, on arrive à déterminer le nombre des sections. Le calcul fait sur 31 départements a donné un nombre de sections égal à 16,887 (V. p. 63 et suiv.). Ce total n'est pas tout à fait exact, et il y a lieu d'en élever le chiffre parce que souvent les communes ne sont pas propriétaires, ce qui augmente d'autant le nombre relatif des sections propriétai-

acceptation aura pour effet de constituer la section, et c'est parce qu'elle donnera naissance à une personne morale que le législateur a voulu que, dans tous les cas, qu'il y eût ou non réclamation et charges, elle fût autorisée par décret, le conseil d'État entendu. Au reste, cette disposition ne s'applique qu'aux donations ou legs, et il en résulte *à contrario* que la fraction de commune non constituée en personne morale ne pourrait pas être autorisée à faire tout autre acte qu'une acceptation de libéralité.

159. Les sections de commune n'ont pas de représentation permanente distincte, et le plus souvent, elles sont représentées par l'autorité municipale de la commune où elles sont situées. La proposition de leur donner un syndic permanent ayant été faite à la Chambre des députés dans la discussion de la loi du 18 juillet 1837, l'amendement fut repoussé, et la loi s'est bornée à leur donner une représentation particulière dans quelques cas déterminés[1].

res. Ordinairement, en effet, les pâturages communaux appartiennent aux sections et non aux communes. Le chiffre 16,887 n'est d'ailleurs que le résultat d'un travail fait sur 31 départements, et certainement, dans les autres départements, il y a des sections de commune. Ainsi il est constant que dans certains départements (la Gironde, la Dordogne, l'Eure et autres) qui ne sont pas portés dans le tableau des contributions directes, il y a eu des réunions de communes, et que ces communes ont eu des procès nombreux et fort animés, ce qui implique l'existence de sections. M. Aucoc prouve d'ailleurs que, même pour les 31 départements sur lesquels a porté le travail des contributions directes, les chiffres sont au-dessous de la vérité. « Ainsi, dit-il, au chiffre de 16,887 sections que nous avons déduit du tableau des communes et sections imposées à la taxe des biens de mainmorte, il faut joindre environ 2,500 sections pour le département de la Corrèze, 4,394 pour le département de la Creuse, 1,519 pour le département de la Lozère, ce qui donnerait déjà un total de plus de 25,000 (25,280). Si on tient compte des différentes causes qui nous empêchent d'arriver au nombre vrai des sections pour les départements que nous avons énumérés dans notre tableau, et de connaître celles qui existent dans les autres départements, on trouvera sans doute que nous n'exagérons rien en portant à 30,000 le nombre des sections de commune. » (Aucoc, *op. cit.*, p. 159.)

[1] Proposition de M. de Montlosier rejetée dans la séance du 27 mars 1835. Mais si les sections n'ont pas de représentant permanent, elles ont une garantie précieuse dans la jurisprudence du conseil d'État, d'après laquelle le

1° Lorsqu'une section a un procès à soutenir contre la commune, l'art. 128 de la loi du 5 avril 1884, porte qu'il doit être nommé une commission syndicale pour représenter la section. D'après le même article, lorsqu'une section plaide, non contre la commune, mais contre une autre section, on forme une commission syndicale pour chaque section. On ne veut pas que l'une d'elles soit représentée par le conseil de la commune afin de maintenir entre les parties une complète égalité. Si l'une avait été représentée par le conseil municipal et le maire, tandis que l'autre n'aurait été défendue que par une commission syndicale, la section défendue par le syndicat se serait considérée comme sacrifiée.

D'après l'article 129, les membres de la commission syndicale sont choisis parmi les éligibles de la commune et nommés par les électeurs de la section qui l'habitent et par les personnes qui, sans être portées sur les listes électorales, y sont propriétaires fonciers. Le nombre des membres de la commission n'est pas fixé par la loi, mais par l'arrêté du préfet qui convoque les électeurs. Le préfet peut agir d'office; il est tenu de convoquer les électeurs dans le délai d'un mois, lorsque le tiers des habitants ou des propriétaires de la section lui ont fait une demande motivée sur l'existence d'un droit litigieux à exercer au profit de la section contre la commune ou une autre section de la commune. Les membres de la commission syndicale nomment un président qui est chargé de suivre l'action.

2° Les sections ont une représentation particulière lorsqu'elles sont intéressées dans des modifications de circonscription ayant pour but de les distraire d'une commune, de les réunir à une autre ou de les ériger en communes séparées (art. 4 du 5 avril 1884). Mais cet article ne s'applique pas uniquement aux sections personnes morales et il faut l'entendre « *de toute portion habitée de la commune*[1]. »

préfet ne peut pas, sans commettre un excès de pouvoir, refuser une commission syndicale à la section qui veut attaquer une délibération du conseil municipal comme portant atteinte aux droits de jouissance de la section. C. d'Ét., arr. du 11 juillet 1879 (D. P. 1879, III, 109).

[1] Circ. du 30 avril 1838 et arr. du cons. d'État du 26 août 1853, *commune de Poix*.

3° Elles ont, d'après la loi du 28 juillet 1860, une représentation spéciale lorsqu'il s'agit de mettre en valeur les terres incultes qui leur appartiennent. L'article 2, dernier alinéa de cette loi porte, que « *s'il s'agit de biens appartenant à une section* « *de commune,* une commission syndicale, nommée confor- « mément à l'article 3 de la loi du 18 juillet 1837, est préala- « blement consultée » (aujourd'hui article 4 de la loi du 5 avril 1884). Cette commission n'est d'ailleurs appelée qu'à donner un avis, et c'est au conseil municipal qu'appartient la délibération et l'initiative [1].

4° Si, en cas de vente ou d'amodiation des biens appartenant à une section, l'argent provenant du prix du fermage doit profiter en partie à la section et en partie à la commune, la section serait représentée par une commission syndicale nommée conformément à l'art. 3 de la loi du 18 juillet 1837 (aujourd'hui art. 4 de la loi du 5 avril 1884), la commune étant toujours représentée par le conseil municipal.

5° Enfin, la section avait une représentation spéciale toutes les fois qu'il s'agissait d'établir une imposition extraordinaire qui devait particulièrement peser sur ses habitants, et dont le produit était destiné à payer une dépense à leur charge. La représentation spéciale consistait, en ce cas, dans l'adjonction au conseil municipal d'imposés en nombre égal à celui de ses membres, et uniquement pris parmi les plus haut taxés de la section. Mais les termes absolus de la loi du 5 avril 1882 qui abolit *dans tous les cas*, l'adjonction des plus imposés, a supprimé cette espèce de représentation distincte et la section ne sera représentée que par le conseil municipal.

160. Lorsque la section est représentée par le conseil municipal et le maire, le conseil municipal a les mêmes pouvoirs à l'égard des biens de la section que pour les biens de la com-

[1] Ni l'art. 4 ni l'art. 129 de la loi du 5 avril 1884 ne disent où seront portées les actions en nullité des élections des syndics; la loi nouvelle garde le silence sur ce point comme la loi du 18 juillet 1837. D'après la jurisprudence du conseil d'État sous l'ancienne loi, le conseil de préfecture est compétent. C. d'Ét., 16 mai 1866, *Noyal-sur-Vilaine* et 8 juillet 1881 (D. P. 1883, III, 3).

mune[1]. Ainsi la délibération du conseil municipal portant que les biens de la section seront vendus ne serait exécutoire que moyennant l'approbation du préfet[2]. Est-ce à dire que la section de commune n'a aucune garantie contre les abus de pouvoir de l'administration de la commune? Premièrement, la commune peut être divisée en plusieurs sections électorales et le conseil général a le pouvoir de déterminer le nombre de conseillers qui seront nommés par chaque section, *en tenant compte du nombre des électeurs inscrits*[3]. Le préfet pourra et devra faire concorder les sections électorales avec le territoire des sections personnes morales. (Art. 11-2° de la loi du 5 avril 1884).

Dans quels cas la section est-elle représentée par l'administration municipale? Toutes les fois que la section n'est pas en opposition d'intérêts avec la commune.

Il arrive souvent, au contraire, que la commune et la section ont des intérêts ou des droits différents, et de cette opposition sont nées les plus graves et les plus fréquentes contestations. La loi du 18 juillet 1837 aurait pu en tarir la source, car la rédaction des art. 5 et 6 sortit d'une longue discussion où toutes les questions furent agitées, soit à la Chambre des députés, soit à la Chambre des pairs. Mais la discussion s'étant établie entre les opinions les plus extrêmes, le système qui fut adopté eut le caractère d'une transaction et, comme il arrive souvent en pareille occurrence, beaucoup de questions demeurèrent non réso-

[1] Arr. du cons. d'Et. des 24 janvier 1856, *section de Saint-Louand c. commune de Beaumont* et du 17 mars 1857, *Lemoine c. comm. de Louviers.* — Un avis du conseil d'État du 17 août 1832, *section de By c. commune de Bégadan*, a décidé qu'une section ne pouvait pas être autorisée à changer la jouissance d'un bien lui appartenant, si le conseil n'en avait pas fait la demande.

[2] Arr. de la Cour de cass. du 23 avril 1855, *comm. d'Huismes c. section de Saint-Mexmes.*

[3] Le conseil général est obligé de *tenir*, dans la répartition, *compte du chiffre de la population* (loi du 14 avril 1871, art. 3) à peine de nullité des élections municipales (arr. du cons. d'Ét. du 2 mai 1861, *élections de la commune de Matha;* arr. du 23 mai 1861, *commune de Plouaret*, et arr. du 6 août 1861, *commune de Tocqueville-Bénarville.* Mais d'après la loi du 5 avril 1884, art. 12, le nombre des conseillers à nommer par la section est fixée proportionnellement au nombre des *électeurs inscrits* dans la section.

lues. Cette lacune aurait pu être comblée lorsque la loi du 5 avril 1884 fut discutée, mais les auteurs de la loi nouvelle craignant de tomber dans des difficultés dont la solution retarderait trop le vote, se sont bornés à reproduire dans l'art. 7 les dispositions de la loi du 18 juillet 1837 (art. 5 et 6).

161. L'article 7 prévoit d'abord le cas où une commune est réunie à une autre, et distingue : 1° entre les biens dont les habitants de la commune annexée *jouissaient en nature;* 2° les édifices ou autres immeubles *servant à un usage public.* Pour les premiers, il dispose que les habitants de la commune réunie en conserveront la jouissance telle qu'ils l'avaient auparavant et, quant aux seconds, ils deviennent la propriété de la commune à laquelle est faite la réunion.

162. Il y a dans cette disposition plusieurs lacunes. D'abord elle ne s'occupe pas des biens affermés, dont la commune annexée tirait un revenu en argent, catégorie intermédiaire entre les biens dont les habitants jouissent en nature, et les immeubles consacrés à un service public. Si la commune réunie avait des biens amodiés, la section résultant de cette réunion aurait-elle un droit exclusif à la propriété de ces biens ou la commune tout entière en serait-elle propriétaire? L'article 7, loin de résoudre cette difficulté, fournit un argument *à contrario* à l'affirmative et à la négative ; car, puisque la loi ne conserve aux habitants de la commune absorbée que les biens dont ils avaient la jouissance en nature, on peut conclure que les biens affermés cessent de leur appartenir après la réunion; d'autre part, la loi n'attribuant à la commune absorbante que les immeubles affectés à un service public, on peut en tirer la conséquence que les biens amodiés ne lui sont pas attribués. La solution est donc flottante entre deux arguments *à contrario,* tirés de la même disposition. Ainsi posée, la question est selon nous d'une solution facile; car, dans le doute, la propriété doit l'emporter par la puissance du droit antérieur. Entre deux arguments *à contrario,* dont l'un s'éloigne du droit de propriété tandis que l'autre y ramène, l'hésitation est impossible, et il faut adopter celui qui tend à consacrer l'état de choses préexistant. Il est juste d'ailleurs que la commune réunie ne soit pas privée de la

propriété de ces biens, parce que, si plus tard elle venait à être de nouveau distraite, il serait de toute justice qu'elle retrouvât les biens qui lui appartenaient avant sa réunion. Sinon, elle aurait perdu son patrimoine dans cette réunion transitoire et, contre toute équité, la commune absorbante aurait gagné, par cette union temporaire, tous les biens de la section[1].

Si la propriété appartient à la section, il en doit être de même du prix de vente dans le cas où les biens seraient aliénés après la réunion. Il n'y a véritablement aucune bonne raison pour décider relativement au prix autrement que sur la propriété de l'immeuble. Nous avons même quelque peine à comprendre que deux questions aient été posées là où il n'y en a qu'une et surtout qu'on leur ait appliqué deux solutions différentes. La logique n'admet que l'une ou l'autre des décisions suivantes : ou l'absorption par la commune de toutes les propriétés autres que celles dont les habitants ont la jouissance, ou le droit exclusif de la section tant sur la propriété des biens en nature que sur le prix en cas d'aliénation.

163. Si la propriété des biens affermés reste à la section, en est-il de même des revenus qu'ils produisent? Sur les fruits comme sur la propriété, la loi garde le silence.

Mais autant il serait injuste de faire perdre à la section la propriété des biens par suite d'une incorporation qui peut n'être pas éternelle, autant il convient de mettre en commun les revenus de ces biens. Autrement on arriverait à faire de la section une commune dans la commune. La section profite des avantages de sa réunion il est juste qu'elle apporte sa part dans cette espèce de vie en commun[2]. Il serait juste cependant, au moins de

[1] *Contrà* Trolley, *Hiérarchie administrative*, t. I, p. 62 et suiv. — Migneret, *Traité de l'affouage*, p. 362. — L'opinion émise au texte est soutenue par MM. Jèze, v° *Commune*, *Dictionnaire général d'administration*, p. 436; Caffin, *Droits de propriété des communes et sections de commune*, p. 93 et suiv.; Aucoc, *Sections de commune*, p. 238. — Circul. du ministère de l'intérieur, du 29 janvier 1848.

[2] Lettres du ministère de l'intérieur, des 15 février 1834, 1er février 1837 et 28 juin 1844. — Arr. du Cons. d'Ét. du 3 février 1843, *comm. d'Harprich et de Vallerange*.

convenance, que l'emploi fût fait de manière à faire profiter spécialement la section de ces revenus.

164. Supposons maintenant que les biens dont les habitants avaient la jouissance en nature au moment de la réunion soient affermés postérieurement; quelle destination recevront les deniers provenant de cette amodiation? La solution ne serait pas la même parce que dans ce cas le fermage est substitué à la jouissance en nature par les habitants. Il ne faut pas que la transformation leur fasse perdre les avantages du mode de jouissance si on veut qu'ils se prêtent à ce changement, même dans les circonstances où un changement serait réclamé par l'intérêt général. Il est évident, en effet, que si les deniers provenant du fermage devaient être absorbés par la caisse communale, les habitants de la section résisteraient à la transformation du mode d'administration. Au contraire, une modification utile sera facilement acceptée, si la section ne doit pas être absolument privée des revenus des biens sous leur forme nouvelle[1].

165. D'après les derniers paragraphes de l'article 7, lors-

[1] Cette solution est adoptée par la jurisprudence du Conseil d'État, et cette jurisprudence repose sur des décisions assez nombreuses pour que nous puissions la regarder comme étant définitivement établie. Arr. des 4 septembre 1856, *commune de Chinon c. section de Parilly*; 17 mai 1857, *Saint-Jean-de-Louviers c. comm. de Louviers*; 10 février 1859, *section de Paisy c. comm. de Paisy-Cosdon*; 2 février 1860, *comm. de Beaumont c. sect. de Saint-Louand*. La jurisprudence administrative du ministère de l'intérieur a confirmé la jurisprudence du conseil d'État (*Bulletin officiel* du ministère de l'intérieur 1857, p. 215; 1858, p. 228; 1860, p. 119; 1862, p. 159, 193 et 488). — La doctrine est partagée. Dans le sens de la jurisprudence : Aucoc, *Sections de commune*, p. 243, n° 109. — Dalloz, 1857, p. 31. — Chauveau, *Journal de droit administratif*, 1858, p. 216. — *Contrà*, Serrigny, *Revue critique*, 1857, p. 199. — Caffin, *Droits de propriété des communes*. Ce dernier conteste la compétence du conseil d'État à deux points de vue : 1° parce que la question de l'emploi des revenus communaux est d'administration pure; 2° parce que s'il y avait contentieux, il appartiendrait aux tribunaux ordinaires. L'emploi des revenus municipaux est assurément une question d'administration pure pour tout ce qui touche à l'opportunité de leur distribution. Mais entre la commune et la section, ce n'est pas l'opportunité qui fait l'objet de la contestation; c'est une question de droit qui est à résoudre. Quant aux tribunaux ordinaires, ils ne sont pas compétents, parce qu'il s'agit, non d'une question de propriété, mais d'un excès de pou-

qu'une section de commune est érigée en commune séparée, « elle emporte la propriété des biens qui lui appartenaient exclu- « sivement. Les édifices et autres immeubles servant à un usage « public, et situés sur son territoire, deviendront la propriété « de la nouvelle commune ou de la commune à laquelle sera « faite la réunion. » Il y a dans cette disposition une lacune considérable; elle ne parle que des biens qui appartenaient à la section d'une manière exclusive. La section n'aura-t-elle aucune part aux biens de la commune dont elle est séparée? Si elle prend sa part de ces biens, sur quelles bases et de quelle manière se fera le partage?

166. Supposons d'abord que dans la commune, dont une fraction est détachée, il y eût des immeubles dont les habitants jouissaient en nature. La séparation ne portera pas atteinte à la jouissance des habitants séparés. Ainsi le pâturage et l'affouage[1] appartiendraient en commun aux habitants, comme par le passé, et la portion distraite sera copropriétaire avec la commune dont elle est détachée.

voir contenu dans une délibération du conseil municipal approuvée par le préfet, c'est-à-dire d'un acte administratif. Or, le recours au conseil d'État par la voie contentieuse est le seul moyen de faire tomber un acte administratif pour excès de pouvoir. La Cour de cassation s'est prononcée en ce sens (arr. du 23 avril 1855, *comm. d'Huismes c. sect. de Saint-Mesmes*). — Trolley, *Hiérarchie*, t. I, p. 78.

[1] Un arr. du 7 février 1858, *comm. de Jandun*, a décidé que le droit d'affouage étant attaché à la qualité d'*habitant de la commune*, ce droit n'appartenait pas aux habitants de la portion détachée, parce qu'ils ne remplissent pas les conditions exigées par la loi. Cette décision est isolée, elle ne peut pas faire jurisprudence, le motif sur lequel elle repose étant tout à fait erroné; car, si la commune nouvelle est copropriétaire, les habitants remplissent la condition pour la part qui lui appartient. — Le principe de la copropriété est consacré dans l'arr. de la Cour de cass. du 18 juillet 1861, *commune de Poussay*. Mais les habitants séparés ne conservent pas, dans la commune dont ils sont détachés, le droit à la vaine pâture. C'est que la vaine pâture est une *servitude* et non un droit d'usage sur des biens communaux (loi des 28 septembre-6 octobre 1791, tit. 1er, section IV, art. 18). — Les sections érigées en communes séparées perdent également le droit à prendre leur part dans le varech ou goëmon de rive, parce que la loi attache ce droit à la qualité de *commune riveraine* de la mer (ord. d'août 1861, tit X, et déclarations du roi des 30 mai 1731 et 30 octobre 1772).

167. Que décider à l'égard des biens dont les habitants n'avaient pas la jouissance en nature? L'article 7 de la loi du 5 avril 1884 dit que la *section emporte* la propriété des biens qui lui *appartenaient exclusivement*. Elle gardera ces biens et nous avons vu que la commune à laquelle la section serait annexée n'y pourrait pas prétendre.

167 *bis*. La section distraite qui, d'après la loi, emporte la propriété des biens qui lui appartiennent exclusivement n'aura-t-elle donc aucun droit sur les biens appartenant à la commune dont elle est séparée? Ces biens, à notre avis, appartiennent à la commune personne morale non aux habitants comme copropriétaires indivis et, en cas de distraction, la commune subsiste et reste propriétaire des biens qui lui appartenaient. La fraction détachée n'a jamais été propriétaire de ces objets; ses habitants n'ont eu sur ces biens aucun droit spécial; la distraction ne lui donne pas un droit qu'elle n'avait pas antérieurement. Réunie à une autre commune, elle trouvera une compensation dans le patrimoine de celle-ci. Si elle est constituée en commune séparée, l'acte, décret ou loi, qui lui donnera une existence propre fixera les conditions de la séparation et pourra, en suivant les conditions légales, lui attribuer une part de biens. On pourrait procéder de même, dans le cas d'annexion, si la commune à laquelle la fraction serait réunie n'avait pas de biens communaux, tandis que la commune dont elle est séparée en avait de considérables.

168. Il résulte de ce qui précède que les communes peuvent se trouver, avec des sections, en état d'indivision dans plusieurs circonstances. Cette indivision fait naître la question de savoir si le partage de ces biens peut être exigé et sur quelles bases il aura lieu, dans le cas où il sera ordonné. Tout ce que nous avons dit plus haut sur l'indivision des biens communaux entre deux communes est applicable à la copropriété entre deux sections, ou entre une commune et une section de commune. Nous nous contenterons de renvoyer à ce qui a été dit tant sur le partage des communaux entre les habitants que sur la division des biens entre les communes copropriétaires[1].

[1] « En résumé, dit M. Aucoc, les sections conservent la propriété des biens meubles ou immeubles qui produisent des revenus. — Quant aux re-

169. Lorsque la section a des biens et des ressources propres, elle a aussi des charges particulières à supporter. Ainsi, elle acquitte la taxe de mainmorte établie par la loi du 20 février 1849; le principal de la contribution foncière est payé conformément à la loi du 26 germinal an XI. Pour les biens affermés, l'impôt est acquitté par les fermiers ou locataires au moyen d'une déduction sur le prix du bail. Quant aux biens dont la jouissance est abandonnée en nature aux habitants, « la répartition de la dépense n'aura lieu qu'entre les habitants qui ont « droit à la jouissance et toujours proportionnellement à leur « jouissance respective. » (Loi du 26 germinal an XI, art. 4.)

La section supporte exclusivement les frais occasionnés par l'administration des biens qui lui appartiennent.

Comme elle emporte une partie des biens qu'elle possédait indivisément avec l'ancienne commune, elle reste grevée d'une part proportionnelle dans les dettes, soit qu'on l'érige en com-

venus, il faut distinguer. S'il s'agit de biens qui produisaient déjà des revenus en argent avant la réunion de la section à la commune dont elle dépend, la jouissance n'en appartient pas exclusivement à la section. La commune peut en employer les revenus à la satisfaction de ses besoins généraux, sauf à accorder la préférence à la section, si celle-ci a des besoins particuliers. Mais l'emploi des sommes, dans ce cas, ne soulève que des questions de convenance et d'équité et non une question de droit.

« S'il s'agit, au contraire, des biens dont les habitants jouissaient en nature et que le conseil municipal juge convenable d'amodier, ou dont il croit devoir tirer un produit sous quelque forme que ce soit, par exemple au moyen de l'établissement d'une taxe de pâturage, la section a droit à ce que les revenus résultant de ce changement dans le mode de jouissance tournent exclusivement à son profit.

« Seulement, elle ne serait pas fondée à exiger que les revenus soient dépensés exclusivement en travaux sur son territoire ou d'une manière quelconque à la satisfaction de ses besoins propres. Ses droits peuvent être respectés par l'affectation de tout ou partie des revenus au paiement des dépenses générales de la commune, pourvu que ses habitants ne paient que leur part de ces dépenses, et qu'ils soient déchargés jusqu'à concurrence des contributions extraordinaires imposées, en vue d'y faire face, aux habitants de la commune.

« Enfin, le produit de la vente des biens des sections doit toujours être employé exclusivement au profit des sections propriétaires. » (*Sections de communes*, 2e édition, p. 274-275, n° 117).

mune séparée, soit qu'on la réunisse à une autre commune. Dans ce dernier cas, en particulier, il est juste que la commune, à laquelle se fait la réunion, ne soit pas chargée de ses dettes, même pour partie[1]. Une juste compensation veut également que la section ne supporte pas les dettes de la commune à laquelle elle est réunie.

En résumé, à l'égard de l'ancienne commune, les dettes sont partagées proportionnellement à la part des biens qui reste attribuée à chacune d'elles et, envers la commune à laquelle la section est réunie, les dettes anciennes demeurent séparées. Une disposition spéciale de la loi du 16 juin 1859 sur l'annexion des communes des faubourgs à la ville de Paris, porte que « les « dettes des communes supprimées qui ne seraient pas couvertes « par l'actif de ces communes, au moment de la suppression, « doivent être acquittées par la ville de Paris. » (Art. 9 de la loi du 16 juin 1859.)

170. Les frais faits pour soutenir un procès relatif aux biens de la section sont supportés par la section, si elle succombe. De même pour les contestations entre la commune et une section, cette dernière en cas de perte du procès, supporterait seule les dépens. Mais la commune succombant, la section ne contribuerait pas au paiement des frais mis à la charge de la commune. Autrement, les frais retomberaient partiellement sur la partie qui gagne son procès, et l'article 130 du Code de procédure civile ne recevrait pas son exécution. Aussi l'article 131 de la loi du 5 avril 1884 dispose-t-il que la section, en ce cas, ne sera point passible des charges ou contributions imposées pour l'acquittement des frais et dommages-intérêts qui résulteraient du procès[2].

[1] En Algérie la création d'une nouvelle commune ne peut avoir lieu que par décret. C'est aussi par décret qu'a lieu la répartition de l'actif et du passif entre l'ancienne commune et la section érigée en commune. Cette répartition est un acte d'administration pure qui ne peut être attaqué que pour excès de pouvoir, le conseil d'État ne peut pas évoquer le fond. C. d'Ét., arr. du 27 février 1880 (D. P. 1881, I, 33).

[2] L'art. 131 de la loi du 5 avril 1884 dispose : 1° que la section qui aura plaidé contre une commune ou une autre section ne sera pas passible des contributions levées pour l'acquittement des dommages ou frais auxquels elle a fait con-

171. Enfin, la section dont les habitants ont des droits d'usage est responsable des gardiens des troupeaux communs et, si des délits forestiers sont commis, par ces derniers, dans les bois où s'exerce le pâturage, elle supportera les amendes et dommages-intérêts auxquels ces gardiens pourraient être condamnés (art. 72, paragraphe dernier du Code forestier).

172. La réunion d'une section à une commune donne quelquefois lieu à la création d'une nouvelle paroisse. Les frais du culte seront-ils supportés seulement par la section ou bien sont-ils une charge de la commune entière? Un avis du conseil d'État, délibéré en assemblée générale le 9 décembre 1858, décide que les frais du culte sont une dépense générale de la commune, et que la section n'en doit pas être particulièrement grevée. Cet avis rejette toute distinction entre les dépenses ordinaires et les dépenses extraordinaires du culte. Ainsi, même les impositions extraordinaires pour la construction d'un presbytère ou d'une église, doivent porter sur tous les contribuables de la commune[1].

Au reste, quoique les dépenses du culte et des services d'utilité générale soient une charge de la commune, même quand une fraction en retire un avantage spécial, nous ne contestons pas la faculté, pour la section, de s'entendre avec la commune à l'effet de construire des bâtiments destinés à un service public, uniquement aux frais de la section. Si la commune refuse de faire la dépense, les habitants d'un hameau peuvent offrir de la prendre à leur charge, et, en ce cas, l'accord fait ce que la commune n'a pas le droit d'exiger. Que la section soit autorisée, quand elle veut bien, à supporter une imposition extraordinaire pour bâtir une église, un presbytère ou pour faire toute autre

damner la commune ou autre section; 2° que tout particulier qui a obtenu condamnation contre une commune ou section ne doit pas être imposé. — Le bénéfice de cette disposition peut être invoqué par les héritiers de la partie mais non par les acquéreurs des biens. C. d'Ét., arr. du 29 juin 1881, *Maxau*.

[1] Lorsque plusieurs communes sont réunies pour le culte et qu'il y a lieu de construire une église paroissiale, c'est le conseil général qui répartit la dépense entre elles (Loi du 10 août 1871, art. 46, § 23). V. C. d'Et., arr. du 25 janvier 1878 (D. P. 1878, III, 51).

dépense générale, rien de mieux; mais que la commune puisse lui faire supporter une dépense qui, par suite de la fusion administrative, est générale, c'est ce qui n'est conforme ni à la loi, ni à la nature des choses. On oppose, en ce qui concerne les dépenses du culte, le décret du 30 décembre 1809, art. 100, et la loi du 14 février 1810 qui, en cas d'insuffisance des revenus de la fabrique et de la commune, disposent que les grosses réparations seront faites au moyen de *levées extraordinaires sur la paroisse.*

Mais le mot *paroisse* ne paraît pas avoir dans ces dispositions une signification restreinte, et l'on voit par la comparaison entre les art. 99 et 100 du décret du 30 décembre 1809 que le mot *paroisse* est employé par l'art. 100 dans le sens où l'art. 99 employait le mot *commune*. Il n'y a aucune conclusion à tirer d'expressions qui ont été employées sans beaucoup de soin, et par conséquent sans intention d'y attacher les conséquences qu'on en voudrait faire sortir[1].

173. Après avoir recherché les causes qui ont créé et peuvent créer encore les sections de commune, après avoir exposé quelles sont leurs ressources et leurs charges, il nous reste quelques mots à dire sur les causes qui peuvent en produire l'extinction.

Si le hameau perdait ses habitants et qu'il n'en restât plus qu'un seul, la section subsisterait encore. L'unique habitant jouirait des communaux jusqu'à ce que de nouveaux habitants l'obligeassent à partager avec eux la jouissance. Ceux qui confondent les droits des sections avec l'indivision entre copropriétaires, décident que si la population est réduite à un seul habitant, l'indivision cesse et que le communal devient la propriété de l'habitant qui reste. Mais la section n'est pas une réunion de copropriétaires indivis; c'est une personne morale, une communauté territoriale où les droits appartiennent aux ha-

[1] Les auteurs qui ont écrit avant l'avis du conseil d'État du 9 décembre 1858 enseignent la doctrine que la première jurisprudence du conseil avait consacrée. V. Davenne, *Régime administratif des communes*, t. I, p. 141, *Dictionnaire général d'administration*, v° *Commune*, p. 363; Dalloz, t. IX, p. 340, n° 427; Trolley, *Traité de la hiérarchie administrative*, t. IV, p. 450.

bitants par le droit de la résidence, à quelque époque qu'ils s'y soient établis. Tant que le village ou hameau est habité, la section subsiste et, par conséquent, il est impossible qu'un habitant devienne propriétaire du communal; car, la présence de cet habitant unique suffit pour perpétuer la section.

174. Qu'arriverait-il si la dépopulation était complète et qu'il ne restât même pas un seul habitant dans le village? Trois solutions ont été proposées. La première attribue ces biens à l'État conformément à l'art. 539 du Code civil, qui déclare propriété domaniale les biens vacants et sans maître. La seconde en fait une propriété communale, la commune devant être préférée à l'État, parce que la section est une partie de la commune. Dans un troisième système on soutient que les biens de la section doivent être partagés entre les propriétaires qui n'ont ni domicile ni résidence dans la section mais dont les terres sont situées sur son territoire proportionnellement à l'étendue des biens qu'ils y possèdent[1]. Ce dernier système repose sur cette idée, que les propriétaires ou leurs auteurs ont dû contribuer à la constitution du patrimoine de la section, que par suite ils ont plus de titres que personne à se partager l'actif de la section au moment où elle s'éteint. C'est une analogie avec ce qui arrive pour l'attribution du patrimoine des congrégations supprimées. Les biens sont rendus aux donateurs. Sans doute on pourrait décider ainsi si les créateurs ou bienfaiteurs de la section étaient connus; mais il s'agit de donateurs inconnus. Or, les propriétaires des terres n'ont jamais eu droit aux biens de la section comme propriétaires. Comment une qualité, dont ils ne pouvaient tirer aucun droit pendant que la section existait, leur donnerait-elle une part des biens sectionnaires dès qu'elle cesse d'exister? Cette répartition, disent ceux qui la proposent, est conforme à l'origine des biens, parce que souvent les biens furent mis en commun, pour le pâturage, par les habitants d'un village ou d'un hameau. Mais nous avons vu que l'origine de ces biens est fort variée, et une solution applicable à toutes les sections

[1] C'est le système que propose M. Aucoc, *Sections*, p. 144, n° 58. Il s'appuie sur un passage de Chabrol sur *la coutume d'Auvergne* (t. III, p. 549).

ne peut pas être tirée de la manière spéciale dont quelques-unes se sont formées.

D'un autre côté, la propriété de l'État, conformément à l'art. 539, implique que le bien est *abandonné* et sans maître, ce qui n'est pas le cas d'une propriété aussi disputée que celle dont il s'agit. A notre avis, c'est la commune qui est propriétaire. La commune absorbe en elle toutes les sections, et, si des droits propres à quelques-unes sont reconnus, c'est pour ne pas toucher aux avantages individuels que les habitants retiraient des biens du hameau ou village. N'était la crainte de troubler l'existence de personnes habituées à la jouissance de ces biens, la section aurait été absorbée par la commune, au point de vue du patrimoine tout aussi bien qu'au point de vue de l'administration. Or, dès qu'il n'y a plus d'habitants, l'obstacle à cette fusion disparaissant, le vœu de la loi peut recevoir son exécution. Il n'est pas douteux que la loi aurait attribué tous les biens à la commune, si elle n'avait pas craint d'être injuste envers les habitants du hameau. Eh bien! *cessante causâ cessat effectus,* et le hameau étant inhabité, aucune raison ne s'oppose plus à l'unification. La section n'est qu'une partie de la commune, une petite personne dans la grande, *in eâ movetur,* et dès que la fraction s'éteint, ce qu'elle a doit profiter au tout dans lequel elle vivait.

Nous admettons cependant que si l'origine des biens était connue, si par exemple la section avait été gratifiée par un donateur qui existe encore ou dont on connaît les héritiers, il serait équitable de leur attribuer ces biens par une sorte de retour; mais ils les reprendraient, en ce cas, non comme propriétaires des biens situés sur le territoire de la section, mais comme donateur ou ayant-cause du donateur.

On pourrait admettre des tempéraments analogues dans d'autres cas, par exemple, si certains biens avaient été récemment acquis par les habitants de la section au moyen de contributions ou de souscriptions; mais toutes les fois que l'origine de la propriété n'est pas connue ou qu'il est impossible de retrouver ceux qui l'ont constituée ou leurs successeurs, nous croyons qu'il faut l'attribuer à la commune dont la section fait partie.

§ 5. — Fabriques.

Sommaire.

175. Législation antérieure à 1789.
176. Législation postérieure à la Révolution.
177. Nature de la fabrique. — Dans quels cas y a-t-il une fabrique?
178. Composition de la fabrique. — Conseil de fabrique. — Nomination des membres.
179. Condition d'éligibilité.
180. Suite des conditions d'éligibilité.
181. L'arrêté ministériel qui révoque un conseil de fabrique peut-il être attaqué par la voie contentieuse? — Distinction.
182. Remplacement des membres décédés ou démissionnaires.
183. Nomination du président et du secrétaire.
184. Sessions ordinaires et sessions extraordinaires.
185. Bureau des marguilliers.
186. Attributions du conseil et du bureau.
187. Actes d'administration.
188. Actes d'aliénation et d'acquisition.
189. Emprunts des fabriques.
190. Budget de la fabrique.
191. Dettes.
192. Recettes.
193. Biens restitués.
194. Biens célés.
195. Produits spontanés des cimetières.
196. Location des chaises.
197. Bancs et places spéciales à l'église.
198. Bancs et chapelles réservés.
199. Charges de la fabrique.
200. Obligations de la commune en cas d'insuffisance des ressources de la fabrique.
201. Charges de la commune en matière du culte d'après le décret de 1809.
202. Loi du 5 avril 1884.
203. Entretien du cimetière.
204. Action en justice.
205. Compte du trésorier.
206. Compte du trésorier (*suite*).
207. Hypothèque légale sur les biens du trésorier.
208. Fabriques des églises métropolitaines.
209. Suite.
210. Suite.
211. Donations, fondations et legs en faveur des fabriques métropolitaines.
212. Approbation par l'autorité supérieure.

175. Les fabriques, avant 1789, étaient chargées non-seulement de tout ce qui concernait le matériel du culte, mais aussi

du soin des pauvres et de la direction des écoles de charité. Elles avaient reçu, de la générosité des fidèles, des libéralités considérables, et la plupart possédaient un patrimoine composé de meubles et d'immeubles. La législation de la matière n'était pas uniforme. Chaque évêque ayant le droit de faire un règlement pour les fabriques de son diocèse ou même, pour chaque fabrique, dans son diocèse, les dispositions étaient fort variées.

176. La Révolution traita les fabriques à peu près comme les congrégations religieuses. Une loi des 28 octobre-5 novembre 1790, après avoir énuméré les biens qui seraient compris sous la dénomination de « biens nationaux, » disposait qu'il serait statué ultérieurement sur les biens de fabriques. Les dispositions annoncées par cette loi tardèrent deux ans environ, jusqu'à la loi des 19 août-3 septembre 1792 qui ordonna la mise en vente des immeubles des fabriques, suivant les formes adoptées pour la vente des biens nationaux. Les fabriques n'étaient du reste pas dépouillées purement et simplement; car, le Trésor devait leur payer l'intérêt du prix que produirait la vente de ces immeubles, au taux de 4 pour cent.

La Convention ne fut pas aussi modérée, et au plus fort de sa lutte contre l'Europe coalisée, elle rendit le décret du 13 brumaire an II (3 novembre 1793) qui attribuait au domaine national tout l'actif mobilier et immobilier des fabriques, et en ordonnait la vente suivant les formes adoptées pour l'aliénation des domaines nationaux. La régie de l'enregistrement était chargée de recouvrer les créances des fabriques; leurs dettes étaient déclarées dette de l'État. Les matières d'or et d'argent devaient être envoyées à la Trésorerie, qui avait mission de les faire convertir en barres; et les objets de cuivre et d'étain, à la monnaie ou à la fonderie de canons la plus voisine (art. 2 du décret du 13 brumaire an II).

La restauration religieuse par le concordat n'aurait pas été complète si les fabriques n'avaient pas été rétablies, tout culte impliquant nécessairement une administration chargée de son matériel. L'article 76 de la loi organique du 18 germinal an X disposa que des fabriques seraient établies « pour veiller à « l'entretien et à la conservation des temples et à l'adminis-

« tration des aumônes. » Cet article n'était qu'une pierre d'attente et, pour qu'il eût son effet, une organisation des fabriques était indispensable.

Les évêques furent d'abord autorisés à faire des règlements provisoires pour les fabriques de leurs diocèses et à nommer eux-mêmes les fabriciens (décision du 9 floréal an XI). D'un autre côté, le décret du 7 thermidor an XI, en rendant aux fabriques les biens non aliénés et les rentes non transférées, chargea de leur administration un bureau composé de trois marguilliers, que le préfet était chargé de nommer sur une liste double présentée par le maire et le curé ou desservant. Ainsi se trouvèrent en présence deux administrations d'origine différente : l'une nommée par l'évêque et l'autre par le préfet; la première chargée d'administrer les revenus des bancs, chaises, quêtes et oblations, et la seconde ayant pour mission spéciale d'administrer les biens restitués en vertu du décret du 7 thermidor an XI. Des conflits fréquents s'élevèrent entre ces deux parties de l'administration paroissiale, et c'est pour faire cesser ces difficultés que fut rendu le décret du 30 décembre 1809, véritable Code de la matière. Il a été complété par l'ordonnance du 12 janvier 1825, puis modifié par quelques autres dispositions sur des points de détail. Cette législation a remplacé les règlements spéciaux que les évêques avaient faits en vertu de la décision du 9 floréal an XI, et dans tous les diocèses il n'y a plus qu'une seule organisation des fabriques[1].

177. Il existe une fabrique dans toute cure, succursale ou chapelle vicariale[2]. Les annexes et chapelles de secours n'ont pas de fabrique; c'est l'administration municipale qui s'occupe, dans ces deux derniers cas, de tout ce qui concerne le matériel

[1] Avis du Cons. d'Ét. du 22 février 1813.

[2] On s'est demandé si les fabriques avaient qualité pour accepter des libéralités à charge de fonder des établissements scolaires ou charitables. Il semble que la plus grande facilité pour faire le bien devrait être accordée à qui veut le faire; mais la rigueur du droit l'a emporté. On a dit que les personnes morales sont créées pour un but déterminé et qu'elles ne doivent pas sortir de leur destination. Le Conseil d'Etat s'est arrêté à cette jurisprudence par son avis du 13 juillet 1881 (D. P. 1882, III, 23).

du culte[1]. Entre la *paroisse* et la *fabrique* il y a cette différence que la première est une division faite au point de vue du culte, qui embrasse les intérêts matériels et les intérêts spirituels, tandis que la fabrique ne s'occupe que des intérêts pécuniaires de la circonscription ecclésiastique. En d'autres termes, la fabrique est la personne morale qui représente la paroisse pour tout ce qui concerne les intérêts matériels[2].

La fabrique est formée de deux éléments :

1° D'une assemblée délibérante, *le conseil de fabrique;*

2° D'un pouvoir exécutif, *le bureau des marguilliers.*

178. Le conseil de fabrique se compose de membres élus, dont le nombre augmente avec la population de la paroisse. Au-dessus de 5,000 âmes, il compte neuf personnes; cinq, lorsque la population est inférieure à 5,000 âmes. Le maire et le curé ou desservant ou vicaire sont aussi, et de droit, membres du conseil de fabrique, ce qui porte à onze les conseillers, dans les paroisses au-dessus de 5,000 habitants, et à sept pour celles qui ont une population moindre.

Toutes les fois qu'il y a lieu de nommer un conseil pour la première fois, ou de nommer tout le conseil soit à la suite d'une dissolution, soit par l'effet d'une démission en masse; enfin, lorsque pour une cause quelconque, il y a lieu à renouvellement intégral, les nominations sont faites en partie par l'évêque, et en partie par le préfet. L'évêque en nomme cinq si la fabrique a neuf membres, et trois si elle n'en a que cinq. Le préfet en nomme donc quatre ou deux. Une fois constitué, le conseil de fabrique se renouvelle partiellement par l'élection, et ce sont les membres restants qui élisent les membres nouveaux. Les sortants sont rééligibles. Le renouvellement partiel a lieu tous les trois ans. A la première période triennale, après la formation du conseil, cinq ou trois membres désignés par le sort sortent, et les quatre ou deux membres restants procèdent à l'élection avec les membres de droit (le maire et le curé ou

[1] Arg. de l'art. 1er de l'ord. du 12 janvier 1825.

[2] V. *suprà* (t. II, p. 189 et suiv.), *Liberté religieuse et appel comme d'abus.* Nous avons fait connaître, dans cette partie, l'organisation ecclésiastique.

desservant). A la fin de la deuxième période triennale, les quatre ou deux membres qui étaient restés sortent, à leur tour, et l'élection est faite par les cinq ou trois membres qui avaient été élus après la première période (art. 7 du décret du 30 décembre 1809[1].

179. Quelles sont les conditions d'éligibilité?

L'article 3 du décret du 30 décembre 1809 exige que les membres du conseil de fabrique soient choisis parmi les notables catholiques domiciliés dans la paroisse. Il faut donc que les conseillers soient : 1° catholiques ; 2° notables et 3° domiciliés. La qualité de notables appartient aux fonctionnaires en exercice ou en retraite, aux principaux imposés, aux personnes qui portent des titres nobiliaires, à ceux qui exercent des professions libérales[2]. Comme troisième condition, la loi exige le *domicile*, et par conséquent, la simple *résidence* ne suffirait pas.

180. Les conditions d'éligibilité fixées par l'article 3 du décret du 30 décembre 1809 sont-elles les seules qui soient exigées? La question s'étant présentée devant le Conseil d'État, l'arrêt qui a statué sur l'affaire[3] ne l'a pas résolue; le commissaire du gouvernement a seulement soutenu, dans ses conclu-

[1] Lorsqu'un conseil de fabrique a négligé de se réunir dans le délai fixé par l'ordonnance du 12 janvier 1825 pour remplacer par voie d'élection les membres démissionnaires, il appartient à l'évêque de pourvoir aux vacances. C. d'Ét., arr. du 17 mai 1878, *fabr. de Fauverteix.*

[2] Décis. ministérielle du 10 mai 1847.

[3] Arrêt du 11 août 1859, *fabrique de Montcuq*. Le ministre des cultes proposait de reconnaître que l'élu était inéligible par le motif que l'honorabilité était le premier élément de la qualité de *notable* qui est exigée par le décret du 30 décembre 1809. M. Leviez, commissaire du gouvernement, craignant que ce raisonnement ne conduisît à l'arbitraire, était d'avis de limiter les condamnations qui feraient perdre la qualité de notable aux cas prévus par les articles 15 et 16 du décret-loi du 2 février 1852. (V. Lebon, 1859, p. 571 et suiv.) — C'est en appliquant la règle : *les incapacités sont de droit étroit*, qu'on a décidé que l'adjoint au maire et le vicaire pouvaient être nommés membres du conseil de fabrique, pour y siéger *jure proprio* comme membres élus. La difficulté de cette solution tient à ce que l'adjoint et le vicaire pourraient être appelés à siéger, comme membres de droit, en remplacement du maire et du curé (avis du Conseil d'État du 4 août 1840 et décision ministérielle du 22 août 1813).

sions, que la législation sur les fabriques doit être complétée par les articles 15 et 16 du décret-loi du 2 février 1852. Mais doit-on chercher dans la loi de 1852, l'interprétation d'un décret fait en 1809? Il y a d'ailleurs, pour remédier à cette indignité, un moyen autre que cette extension abusive de dispositions emportant déchéance. Si le choix des fabriciens électeurs s'est égaré, la destitution des élus indignes peut être prononcée par le ministre des cultes. En effet, l'article 5 de l'ordonnance du 12 janvier 1825 donne au ministre des cultes le droit de révoquer le conseil de fabrique *pour toute cause grave,* et la jurisprudence admet que le pouvoir de révoquer le conseil de fabrique en entier emporte, à plus forte raison, celui de révoquer un de ses membres[1]. La nomination des personnes indignes pouvant être réparée, il n'y a pas intérêt à méconnaître les principes d'interprétation juridique pour étendre aux fabriciens régis par une loi de 1809 des incapacités qui ont été créées par une loi de 1852, alors surtout que le corps électoral est, d'après les deux lois, composé d'une manière radicalement différente. Je n'admettrais même pas l'extension aux élections de la fabrique des conditions d'âge exigées pour les élections municipales. Cette fois encore, la position de ceux qui nomment ou élisent présente des garanties suffisantes et, en cas d'erreur, le pouvoir de révocation accordé au ministre est un correctif suffisant.

181. L'article 5 de l'ordonnance du 12 janvier 1825 donne au ministre des cultes, sur la demande de l'évêque, le pouvoir de révoquer le conseil de fabrique « pour défaut de présenta-« tion du budget ou de reddition de compte ou pour *toute autre* « *cause grave.* » La révocation pourrait-elle être l'objet d'un recours par la voie contentieuse? Une distinction doit, selon moi, être faite. Si la révocation était prononcée formellement

[1] C'est au ministre des cultes et non aux préfets et aux évêques, qu'il appartient de prononcer sur la régularité des élections du conseil de fabrique (avis du Cons. d'Ét. du 15 janvier 1845). — Quant au droit de prononcer des révocations individuelles, il a été reconnu à plusieurs reprises (arrêtés ministériels des 2 novembre 1824, 10 avril 1826, 11 janvier 1834, 19 mars 1847, 23 février 1852).

pour défaut de présentation ou de reddition de compte, elle pourrait être attaquée au contentieux en prouvant que le budget a été présenté ou que le compte a été rendu. Que si, au contraire, la révocation avait été prononcée pour « une cause grave, » la question de savoir si la cause était grave ne pourrait pas être déférée au Conseil d'État; car, la gravité est une question d'appréciation qui appartient à l'administration pure[1].

182. En cas de mort, démission ou révocation d'un membre du conseil, il est pourvu à son remplacement par voie d'élection; mais le nouvel élu n'est nommé que pour un temps égal à celui pendant lequel le membre remplacé serait demeuré en fonctions. Le renouvellement normal est fait, tous les trois ans, le dimanche de *Quasimodo* (art 2. de l'ord. du 12 janvier 1825). Si elle n'était pas faite au jour fixé par les règlements, l'évêque devrait ordonner qu'il y sera procédé dans le mois. Faute d'élection dans ce délai, l'évêque nommerait lui-même les conseillers à élire. Cette nomination pourrait-elle être attaquée par la voie contentieuse? Oui, si l'évêque avait négligé de se conformer aux conditions prescrites par l'article 8 du décret du 30 décembre 1809, notamment s'il avait négligé d'ordonner que, dans le mois, les conseillers sortants seraient remplacés par élection. L'inobservation de cette formalité entraînerait nullité de la nomination faite par l'évêque.

183. Le conseil nomme, au scrutin, son secrétaire et son président. Chaque année, dans la session qui se tient le dimanche de Quasimodo, la nomination est renouvelée (art. 9 et 10 du décret du 30 décembre 1809, combinés avec l'article 2 de l'ord. du 12 janvier 1825). L'article 9 du décret de 1809

[1] Arr. du Cons. d'Ét. des 27 avril 1850, *Fontan ;* 14 juin 1852, 27 mai 1863, *fabr. de Blensasque;* 30 janvier 1874, *fabrique de Monségur :* « Considérant que la décision ministérielle qui a déclaré irrégulière la composition actuelle du conseil de fabrique de la paroisse de Monségur et prescrit la formation d'un nouveau conseil a été prise sur la demande du cardinal-archevêque de Bordeaux et l'avis du préfet de la Gironde qui signalaient au ministre des *faits graves de nature à motiver la révocation* du conseil de fabrique; qu'ainsi elle a été rendue dans les formes établies et dans les cas prévus par l'ordonnance du 12 janvier 1825 ; que les requérants ne sont donc pas fondés à soutenir qu'en prenant cette décision, le ministre a excédé ses pouvoirs. »

donne au conseil une entière latitude pour le choix du président. Cependant on a soutenu qu'il ne devait choisir, ni le maire, ni le curé pour président, par la raison que, d'après l'article 4, le maire occupe la gauche et le curé la droite du président. Mais cet article, qui ne fait que régler les préséances doit s'entendre du cas où il y a un président autre que le curé et le maire. Nous convenons qu'il vaut mieux s'abstenir de nommer le curé ou le maire président; mais comme la prohibition n'est écrite nulle part, nous ne pensons pas qu'on pût ni annuler la nomination du président parmi les membres de droit ni invalider une délibération du conseil par le motif que la séance aurait été présidée par le curé; il ne faut pas confondre une question d'opportunité et de convenance avec une question de nullité[1].

Le président a voix prépondérante en cas de partage. Cependant cette prépondérance ne s'appliquerait pas en matière d'élections; car, il est de principe qu'entre deux candidats qui ont obtenu un nombre égal de voix, le plus âgé doit l'emporter. C'est pour ainsi dire une règle générale en matière d'élections. La voix du président ne sera donc prépondérante que dans les délibérations autres que les élections[2].

Pour que la délibération soit valable, il faut que la moitié plus un des membres du conseil soient présents à l'assemblée.

Les membres présents signent la délibération.

184. Le conseil de fabrique tient des sessions ordinaires et des sessions extraordinaires.

Les premières, au nombre de quatre, ont lieu le dimanche

[1] La question de savoir si le maire ou le curé peuvent être nommés présidents du conseil de fabrique s'est présentée souvent; elle a constamment été résolue par l'administration dans le sens de la négative (Décis. minist. des 2 octobre 1810, 29 août 1829, 24 août 1842, 26 octobre 1848, 11 mars 1850; avis du Cons. d'Ét. du 26 mars 1811 et 7 février 1867). Une consultation délibérée en 1834 par MM. Berryer, Odilon-Barrot, Dupin, Duvergier et Hennequin soutient que le curé peut être président. D'un arrêt du Conseil d'État, en date du 10 avril 1860, *comm. Chassey-les-Montbozon*, il résulte que si le curé ou le desservant ne doivent pas être appelés à la présidence du conseil de fabrique, les délibérations ne sont point annulables pour ce grief.

[2] Avis du Cons. d'Ét. du 9 juillet 1839.

de Quasimodo et dans les premiers jours de juillet, d'octobre et de janvier. On se réunit à l'issue de la grand'messe ou des vêpres, dans l'église, dans un lieu attenant à l'église (par exemple la sacristie) ou au presbytère. L'avis de chacune des séances doit être publié, le dimanche précédent, au prône de la grand'messe.

Les sessions extraordinaires ne peuvent être tenues qu'avec une autorisation spéciale, soit de l'évêque, soit du préfet. L'ordonnance du 12 janvier 1825, art. 6, prescrit aux évêques et aux préfets de se donner réciproquement avis des autorisations qu'ils accordent. Les délibérations prises dans une session extraordinaire non autorisée pourraient être annulées. Entre la session ordinaire et la session extraordinaire il y a cette différence, déjà exposée en nous occupant du département et de la commune, que dans les sessions ordinaires le conseil peut délibérer sur toutes les matières de sa compétence, tandis que dans les sessions extraordinaires il ne peut s'occuper que des questions pour lesquelles la réunion extraordinaire a été permise.

185. Si la délibération appartient au conseil, l'exécution est confiée à un bureau composé de plusieurs membres et agissant collectivement, contrairement et par exception au principe que *délibérer est le fait de plusieurs et agir le fait d'un seul.* Le bureau se compose : 1° du curé ou desservant, qui en est membre perpétuel de droit, et 2° de trois membres du conseil de fabrique qui sont nommés par le conseil et renouvelés, par tiers, chaque année. Le premier dimanche d'avril de chaque année, un des marguilliers cesse d'être membre du bureau, et il est remplacé par le conseil de fabrique dans la séance du dimanche de Quasimodo. Les deux premiers sortants sont désignés par la voie du sort, et le troisième est remplacé, de droit, la troisième année. Les marguilliers les plus anciens en exercice sortent ensuite à tour de rôle (art. 16 et 17 du décret du 30 décembre 1809).

Le bureau des marguilliers nomme un président, un secrétaire et un trésorier[1]. Ils ne peuvent délibérer qu'au nombre

[1] Le curé ne doit pas être élu président du bureau. Cela résulte de ce que

de trois et, en cas de partage, la voix du président est prépondérante. Toutes les délibérations doivent être signées par les membres présents (art. 18, 19 et 20).

L'article 21 permet de nommer deux *marguilliers d'honneur* dans les paroisses où on en nommait ordinairement avant 1809; ils sont choisis parmi les principaux fonctionnaires de la paroisse. Les marguilliers d'honneur et tous les membres du conseil auront une place distinguée dans l'église. Cette place ou *banc de l'œuvre* doit être, autant que possible, placée devant la chaire. Le curé ou desservant aura la première place au banc de l'œuvre, toutes les fois qu'il s'y trouvera pendant la prédication.

Le bureau des marguilliers se réunit une fois par mois, à l'issue de la messe paroissiale. Dans l'intervalle d'une réunion à l'autre, il peut être convoqué extrordinairement, par le président, soit d'office, soit sur la demande du curé ou desservant.

186. Considérée dans son ensemble, la fabrique est chargée par l'art. 1er de la loi du 30 décembre 1809 « de veiller à « l'entretien et à la conservation des temples; d'administrer « les aumônes et les biens, rentes et perceptions autorisées par « les lois et règlements, les sommes supplémentaires formées « par les communes, et généralement tous les fonds qui sont « affectés à l'exercice du culte; enfin d'assurer cet exercice et « le maintien de sa dignité dans les églises auxquelles elles sont « attachées, soit en réglant les dépenses qui y sont nécessaires, « soit en assurant les moyens d'y pourvoir. » Le décret a divisé les attributions entre le conseil et le bureau des marguilliers.

Ainsi que nous l'avons déjà dit, le conseil *délibère* et le bureau *exécute*. Les matières sur lesquelles le conseil de fabrique est appelé à délibérer sont énumérées par l'art. 12 du décret du 30 décembre 1809 : « Seront soumis à la délibération du conseil : « 1° le budget de la fabrique; 2° le compte annuel de son tré-

certaines mesures d'administration sont concertées par le curé avec le président du bureau (Décis. des 2 octobre 1810, 17 août 1811, 16 mars 1846). Le curé ne doit pas davantage être nommé trésorier de la fabrique (décis. minist. du 24 août 1835). Mais il peut être nommé secrétaire (décis. minist. du 18 février 1812).

« sorier; 3° l'emploi des fonds excédant les dépenses du mon-
« tant des legs et donations, et le remploi des capitaux rem-
« boursés; 4° toutes les dépenses extraordinaires au delà de
« cinquante francs, dans les paroisses au-dessous de mille âmes,
« et de cent francs dans les paroisses d'une plus grande popu-
« lation; 5° les procès à entreprendre ou à soutenir, les baux
« emphytéotiques ou à longues années, les aliénations ou
« échanges, et généralement tous les objets excédant les bornes
« de l'administration ordinaires de l'administration des biens
« des mineurs. » Ainsi que nous le verrons plus tard, ces délibérations ne sont pas exécutoires par elles-mêmes; elles ne le deviennent qu'en vertu de l'approbation donnée tantôt par l'autorité diocésaine et tantôt par le chef de l'État.

Les marguilliers préparent le projet de budget et généralement toutes les affaires qui doivent être soumises à la délibération du conseil. Ils veillent à l'exécution des fondations, fournissent le pain, le vin, l'encens, l'huile, la cire et généralement tous les objets de consommation nécessaires à l'exercice du culte; ils ont à pourvoir également aux réparations et achats des ornements, meubles et ustensiles de l'église et de la sacristie. Pour les dépenses extraordinaires, le bureau peut les faire, en dehors des prévisions du budget, jusqu'à 100 fr. pour les paroisses qui ont une population supérieure à 1,000 habitants, et jusqu'à 50 fr. dans les paroisses d'une population inférieure. Si les sommes dépassent ces chiffres, une délibération du conseil de fabrique est indispensable (art. 12).

Les mandats de paiement sur la caisse de la fabrique sont signés par le président du bureau. Cependant l'article 35 dit « qu'il ne sera rien fourni par aucun marchand ou artisan sans « un mandat du *trésorier* sur lequel le sacristain, ou toute « autre personne apte à recevoir la livraison, certifiera que le « contenu audit mandat a été rempli. » Comment se concilient les articles 35 et 28 du décret du 30 décembre 1809? En principe, tous les mandats de paiement sur la caisse de la fabrique sont délivrés par le président du bureau. Quant aux fournitures à faire pour l'église ou la sacristie, l'artisan ou fournisseur est tenu, d'après l'article 35, de se procurer un mandat

ou un ordre du trésorier signé par le secrétaire pour attester la fourniture. Il y a ici une légère confusion venant de ce que le mot *mandat* est employé dans deux sens. Le mandat qui doit être délivré par le trésorier n'est pas un mandat de paiement; c'est un ordre de fourniture et un titre qu'il faut produire pour prouver que la fourniture a été faite et pour obtenir du président de la fabrique la délivrance du mandat de paiement. C'est le trésorier qui est appelé à délivrer l'ordre improprement appelé mandat.

187. Quelles sont les formalités nécessaires à la validité des actes relatifs à l'administration et à la gestion du patrimoine de la fabrique?

Pour l'administration, l'article 60 du décret du 30 décembre 1809 trace une règle générale. « Les maisons et biens ruraux « de la fabrique seront affermés, régis et administrés par le « bureau des marguilliers, dans la forme déterminée pour les « biens communaux. » Les baux excédant neuf années pour les maisons et dix-huit ans pour les biens ruraux (loi du 25 mai 1835 et circ. ministérielle du 29 janvier 1831), ne peuvent être faits qu'en vertu d'une délibération du conseil de fabrique approuvée, sur avis de l'évêque et du préfet, par décret du président de la République. La loi communale ne distingue plus aujourd'hui, pour les biens de la commune, entre les immeubles ruraux et les propriétés bâties. Mais ni la loi du 5 avril 1884 ni les décrets de 1852 et 1861 dits de décentralisation n'ont traité cette question; il faut donc observer pour les biens des fabriques les distinctions qui étaient faites antérieurement.

L'acquisition à titre gratuit, par donation ou par legs, a lieu en vertu d'une délibération du *bureau des marguilliers,* approuvée par décret sur la proposition du ministre des cultes, après avoir pris l'avis de l'évêque diocésain ou archevêque (art. 59 du décret du 30 décembre 1809). Cependant, d'après un décret des 15 février-31 juillet 1862, l'acceptation peut être faite en vertu de l'autorisation du préfet, sur l'avis de l'évêque diocésain, aux conditions suivantes : 1° qu'elle n'excèdera pas 1,000 francs; 2° que la famille ne réclamera pas;

3° qu'il n'y aura pas d'autres charges que l'acquit de fondations pieuses ou de dispositions au profit des communes, des hospices ou des bureaux de bienfaisance. Lorsqu'il y a charge de services religieux, l'autorisation n'est accordée par le préfet qu'après l'acceptation provisoire par l'évêque diocésain.

188. De même, les aliénations, échanges, et les locations pour un terme de plus de neuf ans ne sont valables que si la délibération du conseil de fabrique a été confirmée par décret, après avoir pris l'avis de l'évêque (art. 62 *ib.*).

Les fabriques peuvent, sans permission de l'autorité supérieure, vendre leurs meubles. Cependant les reliquaires, les objets d'art, ceux auxquels s'attache une vénération particulière ne peuvent être aliénés qu'avec l'autorisation de l'évêque et du préfet. Le curé qui les aliénerait sans avoir obtenu l'autorisation serait responsable de leur valeur[1].

Les actions à intenter doivent être soumises à la délibération du conseil de fabrique (art. 12 du décret du 30 décembre 1809). Il faut aussi que le bureau soit appelé à délibérer; mais, d'après l'article 77 du même décret, l'autorisation pour plaider, au lieu d'être donnée comme l'autorisation d'aliéner par le chef de l'État, est accordée par le conseil de préfecture auquel sont adressées les délibérations du conseil et du bureau[2]. Quant aux transactions, elles ne pourraient, comme les aliénations, être autorisées que par le chef de l'État; car, pour transiger, il faut que les parties aient une pleine capacité d'aliéner même à titre gratuit et onéreux (art. 2045 C. civ.). Au reste, le troisième paragraphe de cet article exige que les transactions qui intéressent les établissements publics soient autorisés par le chef de l'État, et, comme il n'y a pas

[1] Circul. ministér. des 20 et 29 décembre 1834. — Jug. du trib. de Tulle, 14 juin 1842.

[2] Dans un arrêt sur conflit du 17 mai 1866, *fabrique de la cathédrale de Grenoble,* le conseil d'État a décidé que, dans l'espèce, l'ordonnance du 8 février 1841, en mettant la fabrique en possession de la *chapelle des pénitents*, ne lui avait pas attribué la propriété et que l'État était demeuré propriétaire. Le même arrêt décide que l'interprétation de l'ordonnance de mise en possession appartient à l'autorité administrative.

d'exception pour les transactions intéressant les fabriques, la règle générale doit leur être appliquée.

189. La loi ne s'occupe pas des emprunts de la fabrique sans doute parce que, d'après le décret même, en cas d'insuffisance des revenus de la fabrique, la commune devait y pourvoir par une subvention.

Cependant de ce que la loi ne prévoit pas formellement l'emprunt ou l'engagement, il ne faut pas conclure que la fabrique serait incapable d'emprunter. Cette conclusion est d'autant moins admissible qu'en affectant une partie de ses revenus au remboursement, la fabrique pourrait amortir son emprunt. Nous pensons donc qu'elle emprunterait valablement au moyen d'une délibération du conseil de fabrique approuvée par décret. L'obligation conduisant indirectement l'emprunteur à l'aliénation, nous appliquons à cette vente éloignée les règles que l'art. 62 du décret de 1809 établit pour l'aliénation directe et immédiate. Cette opinion que nous croyions fondée avant la nouvelle loi municipale tire un argument de la disposition qui a supprimé la subvention de la commune en cas d'insuffisance des ressources de la fabrique[1].

190. Le budget de la fabrique est préparé par le bureau des marguilliers, voté par le conseil de fabrique et approuvé par l'évêque diocésain. Celui-ci a le pouvoir de rejeter, d'augmenter ou de réduire les crédits proposés par le conseil. Sous ce rapport les pouvoirs de l'évêque sont plus étendus que les pouvoirs du préfet à l'égard du budget de la commune; car, ainsi que nous l'avons dit plus haut, le préfet ne peut, sauf pour les dépenses obligatoires, qu'approuver ou rejeter les propositions du conseil municipal, sans pouvoir les augmenter ni même, en certains cas, les réduire.

Le budget de la fabrique se divise en trois parties : dans la première, on portera les dettes de la fabrique; la deuxième comprendra les dépenses et la troisième les recettes.

191. La première partie comprend soit les dettes résultant de charges imposées par les donateurs, soit les dettes provenant

[1] Décis. ministérielle du 5 novembre 1847 et C. cass., 18 juillet 1860.

des emprunts que la fabrique, selon ce qui a été dit plus haut, aurait été autorisée à contracter.

Quant aux dépenses annuelles, l'art. 45 du décret du 30 décembre 1809 dispose que, chaque année, le curé ou desservant présentera au bureau un état par aperçu des dépenses nécessaires à l'exercice du culte soit pour les objets de consommation, soit pour la réparation des ornements, meubles et ustensiles d'église. Cet état est, article par article, examiné et approuvé par le bureau. Les dépenses qu'il contient sont ensuite portées en bloc au projet de budget sous la désignation de : *Dépenses intérieures*. Les articles de dépense doivent être classés dans l'ordre suivant : 1° les frais ordinaires de la célébration du culte; 2° les frais de réparation des ornements, meubles et ustensiles d'église; 3° les gages des officiers et serviteurs de l'église; 4° les frais et réparations locatives. — Si, après le paiement de ces dépenses, il reste un excédant de revenus, il est consacré au paiement des vicaires légitimement établis et, cette dépense payée, l'excédant, s'il y en a, est consacré aux grosses réparations des édifices affectés au culte (art. 46 du décret du 30 décembre 1809).

192. Les recettes de la fabrique, qui forment la troisième partie du budget des fabriques, sont énumérées par l'art. 36 :

« Les revenus des fabriques se forment :

1° Du produit des biens et rentes restitués aux fabriques, des biens des confréries, et généralement de ceux qui auraient été affectés aux fabriques par nos divers décrets;

2° Du produit des biens, rentes et fondations qu'elles ont été ou qu'elles pourront être par nous autorisées à accepter;

3° Du produit des biens et rentes celés au domaine, dont nous les avons autorisées ou dont nous les autoriserons à se mettre en possession;

4° Du produit spontané des terrains servant de cimetières;

5° Du prix de la location des chaises;

6° De la concession des bancs dans l'église;

7° Des quêtes faites pour les frais du culte[1];

[1] La fabrique ne peut pas réclamer les offrandes déposées dans le tronc

8° De ce qui sera trouvé dans les troncs placés pour le même objet;

9° Des oblations faites à la fabrique;

10° Des droits que, suivant les règlements épiscopaux approuvés par nous, les fabriques perçoivent, et de celui qui leur revient dans les frais d'inhumation;

11° Du supplément donné par la commune, le cas échéant. » Cette dernière recette suppose que le conseil municipal a volontairement accordé une subvention; car le secours aux fabriques n'est plus obligatoire d'après la loi municipale du 5 avril 1884. L'art. 136 qui énumère les dépenses obligatoires de la commune n'a pas reproduit le § 14 de l'art. 30 de la loi du 18 juillet 1837 qui mettait au nombre des dépenses obligatoires le secours aux fabriques en cas d'insuffisance de leurs revenus[1].

Les principaux articles de cette énumération ont besoin, pour être compris, de quelques explications que nous allons donner brièvement.

193. Nous avons vu que le décret du 7 thermidor an XI a ordonné la restitution aux fabriques des biens et rentes, non aliénés pendant la Révolution, qui leur appartenaient avant leur suppression révolutionnaire. Quant aux paroisses supprimées, une disposition formelle attribuait leurs biens aux fabriques des paroisses auxquelles elles étaient réunies (décr. du 30 juillet 1806 et art. 2 du décret du 7 thermidor an XI). Parmi les biens restitués se trouvaient les églises et presbytères; mais une partie avait été transportée aux communes par l'abandon que l'É-

d'un oratoire privé, si les formalités nécessaires n'ont pas été remplies pour en faire un oratoire public, et si d'ailleurs il n'y a pas de conventions contraires entre la fabrique et le propriétaire de l'oratoire privé. Trib. de Corbeil, jug. du 12 avril 1877 (D. P. 1879, III, 16).

[1] Le Sénat, après avoir adopté le maintien de la subvention des communes en cas d'insuffisance des revenus des fabriques, eut à délibérer de nouveau parce que la Chambre des députés persista dans la suppression de ce paragraphe. M. Batbie proposa un amendement pour rétablir le paragraphe supprimé. Cet amendement fut rejeté dans la séance du 29 mars 1884. V. le discours de M. Batbie, *Journal officiel* du 30 mars 1884 et *Journal des fabriques*, année 1884, p. 204.

tat venait de faire en exécution de l'art. 72 de la loi organique du 18 germinal an X. L'État en ayant déjà disposé au profit des communes, la restitution des églises et presbytères aux fabriques était impossible puisque la restitution ne portait que sur les *biens non aliénés*. Les fabriques n'ont, par conséquent, pas droit à la propriété des églises et presbytères affectés au culte dans l'organisation ecclésiastique qui suivit le concordat; mais elles pourraient réclamer les églises qui, n'ayant pas été affectées au culte entre l'an X et l'an XI, ne faisaient pas partie des aliénations par abandon qu'avait faites l'État en exécution de la loi organique[1]. Elles peuvent donc demander au ministre des finances la mise en possession de ces églises et presbytères. Cette interprétation est consacrée par un avis du 6 pluviôse de l'an XIII délibéré par le Conseil d'État et approuvé par l'Empereur[2]. Appartiennent également aux fabriques les églises des anciens monastères et les chapelles des anciennes congrégations, si elles n'ont été ni aliénées, ni affectées à un service public[3], les maisons vicariales restées disponibles[4]. Des dispositions expresses leur ont aussi attribué successivement les biens des anciennes collégiales[5], ceux des anciennes

[1] Avis du Cons. d'Ét. du 3 novembre 1836. Il est rapporté dans le *Journal de droit administratif*, t. II, 1854, p. 18. — V. Vuillefroy, *Administration du culte catholique*, p. 303, note 6. — Dufour, *Droit administ. appliqué*, t. III, n° 1787, p. 355. — Louis Dufour, *police des cultes*, p. 619. — *Contrà*, Affre, *Propriété des biens ecclésiastiques* et cinquième édition de *l'Administration temporelle des paroisses*, p. 134, note 1. V. *Journal de droit administratif*, t. II, année 1854, cahiers de janvier et février.

[2] L'arrêté qui envoie la fabrique en possession peut être attaqué par la voie contentieuse, et la question doit être portée directement au Conseil d'État. — Mais le Conseil d'État ne pourrait pas être saisi de la question s'il n'y avait pas d'arrêté d'envoi en possession. La question de propriété, à défaut d'envoi en possession, serait de la compétence des tribunaux ordinaires. Arr. du Cons. d'Ét. des 9 mars 1850, *fabrique de Chalus*; 6 mars 1853, *fabrique de Tours*; 6 avril 1854, *fabrique de Tocqueville-Bénerville*; 26 avril 1863, *comm. d'Omméel*.

[3] Décr. du 17 mars 1809, art. 3.

[4] Décr. du 8 novembre 1810.

[5] Décr. du 15 ventôse an XIII.

confréries[1], les biens, rentes et fondations chargées de messes anniversaires et de services religieux faisant partie des revenus des églises[2].

194. L'article 36, § 3, du décret du 30 décembre 1809, donne aux fabriques les « biens celés au domaine dont elles « ont été ou seraient autorisées à prendre possession. » Cette disposition ne confère pas directement aux fabriques tous les biens celés qui seraient révélés dans leur intérêt; il accorde seulement au gouvernement le droit de donner aux fabriques les biens qu'il croirait bon ou juste de leur abandonner. Les fabriques n'ont donc pas un droit absolu, et cette ressource comprend uniquement, au budget, les biens ou rentes dont, par un acte spécial, le gouvernement aura autorisé la fabrique à prendre possession[3]. Ordinairement l'autorisation n'est accordée que si les biens ou rentes ont appartenu à un établissement ecclésiastique. L'envoi en possession doit être demandé au chef de l'État. Cette autorisation accordée, la fabrique exercera son action en revendication ou en paiement devant les tribunaux civils.

195. Les produits spontanés des terrains servant de cimetières comprennent les herbes et les arbustes. Il faut distinguer : 1° les arbres ou arbustes qui viennent sans plantation et 2° ceux qui ont été plantés. Les arbres ou arbustes nés spontanément appartiennent à la fabrique puisque la loi lui attribue le *produit* spontané des cimetières et non-seulement le *fruit périodique*[4]. Quant aux arbres plantés par la commune, ils appartiendraient à celle-ci non-seulement pour le tronc mais aussi pour les émondes[5]. La commune ayant la propriété de

[1] Décr. du 28 messidor an XIII.

[2] Décr. des 25 frimaire an XII et 22 fructidor an XIII; avis du Cons. d'Ét. du 21 frimaire an XIV.

[3] V. avis du Cons. d'Ét. du 8 mai 1817.

[4] Les *fruits* ont un caractère périodique et reviennent sinon annuellement du moins par intervalles réguliers. C'est à dessein que le décret du 30 décembre 1809 se sert du mot *produit* qui comprend tout ce qui naît du fond, périodique ou non.

[5] Les émondes seraient *des fruits*, mais nous avons vu à la note précédente, que la loi ne s'attache pas à ce caractère pour faire la part de la fabrique.

l'arbre, les principes du droit veulent que les fruits de l'arbre qu'elle a planté lui appartiennent[1].

196. Le prix des chaises qui, pour un grand nombre de fabriques, est la ressource principale, est réglé par délibération du bureau approuvée par le conseil; cette délibération doit être affichée dans l'église. Aucune taxe, sous quelque prétexte que ce soit, ne doit être perçue soit à l'intérieur, soit à l'entrée. Il faut même réserver, dans toutes les églises, une place où les fidèles, qui ne louent ni chaises, ni bancs, puissent commodément assister aux offices et entendre les instructions. Le bureau des marguilliers pourra être autorisé soit à régir directement la perception de la taxe sur les chaises, soit à les affermer à l'adjudication publique aux enchères (art. 64, 65 et 66 du décret du 30 décembre 1809). L'article 67 fixe les formes particulières à suivre pour l'adjudication de la ferme des chaises. Elle a lieu, après trois affiches, de huitaine en huitaine, aux enchères et au plus offrant, devant le bureau des marguilliers. Un exemplaire de la délibération du bureau, qui fixe le prix des chaises, et de la délibération du conseil, qui approuve la précédente, est annexé au bail.

197. Le bureau peut accorder aux particuliers des bancs ou places spéciales dans l'église, *à titre viager seulement,* et percevoir à cette occasion soit un droit annuel, soit une somme payée en capital une fois pour toutes. En principe, la concession à titre perpétuel et héréditaire est interdite. Lorsqu'une personne demande une place spéciale *pour un temps* déterminé ou sa vie durant, la loi veut que la demande soit publiée trois dimanches consécutifs et affichée, pendant un mois, à la porte de l'église afin de provoquer des offres meilleures. Si le demandeur a offert de donner un immeuble pour prix de la place spéciale, cet immeuble doit être estimé et son estimation est portée

[1] Nous avons développé ces opinions dans le *Journal de droit administratif,* t. I, p. 290. *Quid* si la plantation avait été faite par ordre de la fabrique? Il y aurait lieu d'appliquer les règles en matière de plantation sur le sol d'autrui (art. 555 du C. civ.). Le décret de 1809 ne consacre de disposition exceptionnelle que relativement aux *produits spontanés;* il ne s'applique donc pas aux *arbres plantés* qui doivent être régis par le droit commun.

dans les affiches, afin que les concurrents connaissent, par les conditions de l'offre, ce qu'ils doivent ajouter pour obtenir la préférence.

Après l'expiration des délais fixés pour les publications et affiches, le bureau fait son rapport au conseil, et l'approbation du conseil est suffisante lorsqu'il s'agit d'un banc rémunéré au moyen d'une prestation annuelle. Si le prix consistait dans la concession d'un immeuble, un décret serait indispensable pour l'autorisation de la concession. Dans le cas où ce prix consisterait dans un capital mobilier, spécialement en numéraire, un décret serait encore indispensable au delà d'une certaine somme[1] (art. 69 à 71 du décret du 30 décembre 1809).

198. La règle qu'aucune concession de banc, chapelle ou place spéciale, à titre permanent et héréditaire, ne peut être faite dans les églises comporte cependant une exception. L'article 72 du décret de 1809 dispose que « celui qui aurait bâti « une église pourra retenir la propriété d'un banc ou d'une « chapelle pour lui et sa famille, tant qu'elle existera. — Tout « donateur ou bienfaiteur d'une église pourra obtenir la même « concession, sur l'avis du conseil de fabrique approuvé par « l'évêque et par le ministre des cultes. » Entre celui qui construit et le simple donateur il y a cette différence que le premier retient comme condition de sa donation et n'a pas besoin d'autorisation spéciale, tandis que le second doit obtenir l'approbation du ministre des cultes. On entend par ces mots : *la famille tant qu'elle existera,* le donateur et ses enfants et descendants; mais l'avantage du banc ne pourrait pas être réclamé par les parents collatéraux[2], ni par les légataires, ni à plus forte raison par les acquéreurs de la propriété du fondateur de l'église ou du donateur. Ce droit est incessible; il ne peut d'ailleurs pas être acquis par prescription, attendu qu'il n'est pas dans le commerce[3].

[1] Lorsqu'elle s'élèvera à la même quotité pour laquelle les communes et les hospices sont obligés d'obtenir l'autorisation par décret (art. 71).

[2] Avis du Cons. d'État. du 24 novembre 1838 et décis. minist. du 15 décembre 1849.

[3] Cour de cass., arr. des 19 avril et 1er février 1825.

199. Les charges de la fabrique sont énumérées dans l'article 37. « Les charges de la fabrique sont :

« 1° De fournir aux frais nécessaires du culte, savoir : les « ornements, les vases sacrés, le linge, le luminaire, le pain, « le vin, l'encens, le paiement des vicaires, des sacristains, des « chantres, organistes, sonneurs, suisses, bedeaux, et autres « employés au service de l'église, selon la convenance et les « besoins des lieux;

« 2° De payer l'honoraire des prédicateurs de l'Avent, du « Carême et autres solennités;

« 3° De pourvoir à la décoration et aux dépenses relatives à « l'embellissement intérieur des églises, presbytères et cime- « tières, et en cas d'insuffisance des revenus de la fabrique, de « faire toutes diligences nécessaires pour qu'il soit pourvu aux « réparations et reconstructions, ainsi que le tout est réglé au « § III[1]. »

200. Si la fabrique n'avait pas de revenus suffisants pour couvrir les dépenses à sa charge, la commune était, d'après le décret, obligée d'y pourvoir. Aux termes de l'art. 92 du décret du 30 décembre 1809, « les charges de la commune relativement « au culte sont :

[1] Lorsqu'il y a des sommes disponibles dans la caisse de la fabrique, *le bureau* peut faire seul les dépenses qui n'excèdent pas 50 fr. dans les paroisses au-dessous de 1,000 habitants et 100 fr. dans les paroisses dont la population excède ce chiffre. — *Le conseil de fabrique* peut ordonner les dépenses jusqu'à 100 fr. dans les paroisses au-dessous de 1,000 habitants et 200 fr., si la population est supérieure. Les réparations ne pourront être faites que sur un devis estimatif et après adjudication au rabais ou par soumissions cachetées, après trois affiches de huitaine en huitaine. Au-dessus de ces chiffres, la dépense ne pourrait être faite qu'en vertu d'une délibération du conseil de fabrique approuvée par l'autorité diocésaine. — S'il n'y a pas de fonds libres dans la caisse de la fabrique, le bureau devait, avant la nouvelle loi municipale, présenter un rapport au conseil qui faisait les diligences nécessaires pour demander une subvention à la commune (art. 12, 41, 42, 43, 44, 92 et suiv.). — Le traitement des vicaires est de 500 fr. au plus et de 300 fr. au moins. Il est payé par la fabrique et, en cas d'insuffisance de ses revenus, il était payé par la commune (art. 38 et 40). Mais la loi du 5 avril 1884, article 36, a supprimé cette obligation subsidiaire de la commune. La subvention est facultative.

« 1° De suppléer à l'insuffisance des revenus de la fabrique « pour les charges portées en l'art. 37;

« 2° De fournir au curé ou desservant un presbytère, ou, à « défaut de presbytère et de logement, une indemnité pécu- « niaire;

« 3° De fournir aux grosses réparations des édifices consacrés « au culte. »

201. La loi du 5 avril 1884 a fait un profond changement aux dispositions du décret sur ce point. La loi du 18 juillet 1837 s'était bornée à énumérer, dans l'art. 30, les dépenses obligatoires à la charge de la commune. C'était un article de nomenclature qui rappelait des dispositions en vigueur sans y rien ajouter. Les rédacteurs de la nouvelle loi ont procédé autrement; ils ont innové au moins par retranchement et ne se sont pas bornés à rappeler. La subvention des communes aux fabriques, en cas d'insuffisance des revenus de ces dernières, a cessé d'être obligatoire et tous les amendements proposés pour faire rétablir cette dépense ont été rejetés. Le § 14 de l'art. 30 de la loi du 18 juillet 1837 ne se retrouve pas dans l'art. 136 de la loi du 5 avril 1884. Le § 11 met seulement au nombre des dépenses obligatoires de la commune « l'indemnité de logement aux curés et desservants et ministres des autres cultes salariés par l'État lorsqu'il n'existe pas de bâtiment affecté à leur logement et lorsque les fabriques ou autres administrations préposées aux cultes ne pourraient pourvoir au paiement de cette indemnité. »

202. Le § 12 de l'art. 136 met aussi à la charge des communes et au nombre des dépenses obligatoires, « les grosses réparations aux édifices communaux, sauf lorsqu'ils sont consacrés aux cultes, l'application préalable de revenus et ressources disponibles des fabriques à ces réparations. » D'après la première rédaction du projet de loi, les communes étaient tenues *principaliter*, et non pas seulement à titre subsidiaire, de l'indemnité de logement et des grosses réparations. Le rapporteur en tira même argument pour combattre les amendements qui tendaient au rétablissement de la subvention obligatoire en cas d'insuffisance des revenus. Il cherchait à établir que le projet donnerait plus qu'il ne

retirait. Mais à la dernière lecture, la concession a été retirée et la subvention pour insuffisance de revenus a disparu sans que l'indemnité de logement ou l'exécution des grosses réparations aient cessé d'être des charges subsidiaires de la commune comme par le passé; le conseil municipal ne les supporte que dans le cas où les fabriques ne pourraient pas y pourvoir avec leurs propres ressources. Ainsi la loi nouvelle a mis par sa rédaction fin à la controverse qui s'était élevée sur le caractère principal ou subsidiaire de l'obligation de la commune en matière d'indemnité de logement et de grosses réparations aux édifices consacrés au culte. Il n'est plus douteux aujourd'hui que ces dépenses sont supportées par les fabriques *principaliter* et subsidiairement par les communes[1].

203. L'article 37, n° 3, charge les fabriques de veiller à l'*entretien* des églises, presbytères et *cimetières*. D'un autre côté, l'article 136, n° 13 de la loi du 5 avril 1884 énumère parmi les dépenses obligatoires des communes « *l'entretien et la translation du cimetière.* » C'est la commune qui est propriétaire du cimetière et, par conséquent, les grosses réparations doivent être à sa charge. D'ailleurs le produit des concessions, le seul produit sérieux des cimetières, appartient aux communes et il est juste, puisque le revenu important leur appartient, qu'elles supportent les grosses dépenses. Nous admettrons la même solution dans les cas où, par exception, la fabrique serait propriétaire du cimetière; car, même en ce cas, le prix des concessions profite à la commune[2].

[1] Que faut-il entendre par *ressources disponibles* de la fabrique? Par un avis du 2 juillet 1884, la section de l'intérieur du Conseil d'État vient de décider qu'il fallait entendre par là les excédants des recettes sur les dépenses nécessaires du culte et pour l'entretien des édifices paroissiaux ou le montant des libéralités spécialement affectées aux objets religieux. On ne saurait considérer comme ressource de cette nature le prix provenant de la vente d'un immeuble ou d'une rente aliénée. V. *Journal des Fabriques*, ann. 1884, p. 198.

[2] Instr. du ministre de l'intérieur du 11 août 1834. *Journal de droit administratif*, t. I, p. 385, 389 et t. II, p. 325. C. d'Ét., arr. du 26 janvier 1877, *paroisses de Montpellier*. Recueil des arrêts du Conseil d'État, 1877, p. 89, avis du ministre en note.

204. Nous avons dit plus haut que le conseil de fabrique délibère, et que le bureau des marguilliers est chargé de l'exécution. Mais qui représente la fabrique dans les actes et les procès? C'est le trésorier[1]. Ainsi, d'après l'article 59 du décret du 30 décembre 1809, les donations sont acceptées par le trésorier qui signe au nom de la fabrique. L'article 79 porte que les procès sont soutenus au nom de la fabrique, et les diligences faites à la requête du trésorier, qui doit donner connaissance de ces procédures au bureau. Le trésorier est chargé, par l'article 78, de faire tous les actes conservatoires pour le maintien des droits de la fabrique et toutes les diligences nécessaires pour le recouvrement de ses revenus. Le décret ne dit pas que le trésorier représentera la fabrique dans ses aliénations et échanges; mais ce qui est dit pour les procès et les donations doit être étendu aux ventes, acquisitions échanges et transactions. Il y aurait incohérence à donner à la fabrique une représentation différente pour les diverses espèces d'actes juridiques. L'analogie doit, au contraire, nous conduire à généraliser les articles 59, 78 et 79 du décret de 1809. Notre proposition se fortifie de l'ordonnance du 2 avril 1817 sur les acquisitions par les établissements ecclésiastiques. Elle donne aussi au trésorier la représentation de la fabrique dans les actes d'acquisition à titre gratuit (art. 3).

205. Le trésorier doit présenter, chaque année, son compte dans la séance du premier dimanche du mois de mars au bureau des marguilliers. Les pièces justificatives sont communiquées au bureau sur le récépissé de l'un de ses membres. Les marguilliers font leur rapport au conseil de fabrique sur le compte dans la séance de *Quasimodo;* le compte est clos et arrêté dans cette séance. En cas de contestation sur quelques articles, la clôture n'en est pas moins arrêtée et les articles contestés sont réservés.

Si le trésorier négligeait de présenter son compte, de payer le

[1] Le desservant de la paroisse ne serait pas recevable à intenter une action au nom de la fabrique. C. d'Ét., arr. du 15 mars 1878 (D. P. 1878, III, 86).

reliquat, le ministère public peut le poursuivre devant le tribunal « pour le faire condamner *à payer le reliquat ou à faire régler les articles débattus, ou à faire régler son compte.* » Le trésorier n'obtempérant pas à la condamnation dans le délai fixé par le tribunal, il sera condamné à payer provisoirement, au profit de la fabrique, une somme égale à la moitié de la recette ordinaire de l'année précédente (art. 90 du décret du 30 décembre 1809). Cette condamnation n'est que provisoire et le trésorier peut s'y soustraire en remplissant les condamnations principales, c'est-à-dire en payant le reliquat du compte ou en faisant juger les articles débattus.

208. Le décret du 30 décembre 1809 ne dit pas quelle juridiction, en cas de contestation, statuera sur le compte du trésorier, et l'article 157 de la loi du 5 avril 1884 n'attribue expressément compétence au conseil de préfecture et à la Cour des comptes que pour les comptables des deniers communaux et pour les receveurs des hospices et autres établissements de bienfaisance. Cet article doit-il être entendu restrictivement et à l'exclusion des trésoriers de fabriques? Le cas était déjà prévu par l'arrêté du 7 thermidor an XI, dont l'article 5 porte que les comptes des biens remis aux fabriques seront rendus en la même forme que ceux des dépenses communales. Ce qui prouve que ce compte doit être réglé administrativement, c'est que 1° les biens de fabriques *doivent être régis et administrés comme ceux des communes* (art. 60), et 2° que l'article 90 du décret de 1809 porte que le tribunal doit ordonner que le trésorier rendra son compte ou fera juger les articles débattus dans un certain délai. Cette disposition suppose que le tribunal n'est pas lui-même compétent pour résoudre la question puisqu'il condamne à *faire juger les articles débattus*[1]. On peut aussi tirer argument de l'article 26 du décret du 6 novembre 1813, d'après lequel les comptes du trésorier de la fabrique sont jugés par le conseil de préfecture, lorsqu'il s'agit de l'administration par le trésorier

[1] Ord. du 13 mai 1829, *Olivier*, et du 18 juin 1846, *Bilh, trésorier de la fabrique de Waldwisse, Moselle.* Arr. de la Cour de cassation du 9 juin 1823. — Gab. Dufour, *Traité de droit administratif*, t. V, p. 620, n° 630.

des revenus d'une cure ou succursale pendant l'année de la vacance. Mais le conseil de préfecture ne serait pas compétent, aucun texte ne lui attribuant ni l'examen ni la révision des comptes du trésorier de la fabrique. C'est l'évêque qui est chargé d'approuver le compte; il prononcera, sauf recours au ministre des cultes, sur les articles en discussion; du ministre des cultes il y aura recours au Conseil d'État. Cette procédure est au moins admise pour les demandes en révision de compte après l'approbation[1].

207. Les immeubles du trésorier de la fabrique sont frappés d'une hypothèque légale pour la garantie du paiement du reliquat, en vertu de l'article 2121 du Code civil qui grève les biens des receveurs et administrateurs comptables des *établissements publics*. Cette hypothèque est soumise à l'inscription, l'art. 2134 n'en ayant dispensé que les hypothèques légales des mineurs et des femmes mariées. Quoique l'article 2121 soit une disposition commune au Trésor et aux établissements publics, il ne faut pas étendre aux receveurs de ces derniers, la loi du 5 septembre 1807 qui est spéciale aux receveurs et aux payeurs du Trésor de l'État. Cette loi donne au Trésor un privilège sur les immeubles acquis à titre onéreux par le comptable depuis l'entrée en fonctions; de plus, une hypothèque légale soumise à inscription, sur les immeubles que le comptable possédait avant son entrée en fonctions, ou qui lui sont advenus depuis par donation, legs ou succession. La loi présume, (et c'est l'origine du privilège,) que les immeubles acquis à titre onéreux par le comptable de l'État, depuis l'entrée en fonctions, ont été achetés avec les fonds de la caisse; mais cette présomption ne peut pas être étendue, et la loi du 5 septembre 1807 ne s'applique textuellement qu'aux comptables du Trésor.

[1] V. un arrêt du Conseil d'État du 15 décembre 1865, *fabrique de Saint-Martin de Berthecourt*. Cet arrêt n'admet pas la compétence du conseil de préfecture mais celle de l'évêque, sauf recours au ministre et au Conseil d'État. V. les conclusions de M. Aucoc, *Recueil des arrêts du Conseil d'État*, 1865, p. 986. Au reste, la question avait été jugée formellement en ce sens par un arrêt du Cons. d'État du 24 juillet 1862, *Fabr. de Goncelin*. Le rapport du ministre des cultes concluait dans le sens de la compétence du conseil de préfecture. *Recueil*, 1862, p. 606.

208. Les fabriques des églises métropolitaines sont soumises à des règles spéciales. D'après l'article 104 du décret du 30 décembre 1809, elles continuent à être régies par des règlements épiscopaux revêtus de l'approbation du chef de l'État. Jusqu'à 1840, ces règlements étaient faits de manière à laisser toute latitude aux évêques. Ces derniers se réservaient ordinairement le droit de composer leur conseil de fabrique discrétionnairement. Mais postérieurement à 1840, le Conseil d'État n'a approuvé que des règlements épiscopaux fixant le nombre des membres du conseil de fabrique et du bureau des marguilliers, la qualité des personnes ecclésiastiques ou laïques qui pourraient être appelées à faire partie du conseil, la durée du temps d'exercice des membres du conseil et du bureau, le mode et l'époque de leur renouvellement. Ces désignations ont été exigées par un avis du 21 juillet 1840[1]. Mais tous les membres du conseil de fabrique sont désignés personnellement et aucun ne tient directement ses pouvoirs de la loi. Ainsi, le maire ne fait pas de droit partie de la fabrique métropolitaine et, s'il y entre, c'est parce que l'évêque l'appelle à siéger[2].

209. S'il existe des règlements spéciaux pour la composition de ces conseils de fabrique, il n'y en a pas de particuliers pour l'administration de leurs biens. L'article 105 dispose que les biens des fabriques métropolitaines sont régis par les mêmes dispositions que ceux des fabriques ordinaires. Le département est, à l'égard de ces fabriques, soumis aux mêmes charges que les communes pour les fabriques paroissiales, et les conseils généraux ont les mêmes attributions que les conseils municipaux.

L'article 106 du décret de 1809, qui assimile les charges des départements à celles des communes, a cependant été modifié par la loi du 10 mai 1823 qui met à la charge de l'État les grosses réparations à faire aux cathédrales. On affecte d'abord à

[1] V. aussi ord. du 21 août 1841 et avis du Cons. d'Et. du 31 mars 1852. Ces règlements ne sont exécutoires qu'en vertu de l'approbation donnée par le chef de l'État, et l'évêque ne pourrait pas légalement en ordonner l'exécution provisoire (arr. du Cons. d'Ét. du 18 avril 1831).

[2] Décis. minist. des 19 février 1829, 8 novembre 1831 et 31 janvier 1832.

cette dépense les fonds disponibles des fabriques après les dépenses de la célébration ordinaire du culte (art. 107), et, en cas d'insuffisance, il y est pourvu par l'État.

210. Si la cathédrale sert de paroisse, il n'y a qu'un seul conseil et la fabrique métropolitaine est aussi fabrique paroissiale; mais on dresse deux budgets distincts. Il faut, en effet, que les dépenses de la paroisse soient séparées, afin que le conseil municipal connaisse l'état des dépenses et des recettes dans le cas où une subvention (aujourd'hui facultative) lui serait demandée pour insuffisance de revenus de la paroisse.

211. D'après l'article 113 du décret du 30 décembre 1809, les fondations, les donations et legs faits aux églises cathédrales sont acceptés par l'évêque diocésain, sauf approbation par décret, le conseil d'État entendu, sur le rapport du ministre des cultes. Quant aux autres actes, à moins de mention spéciale dans les règlements diocésains, la fabrique métropolitaine serait représentée par le trésorier[1]; car l'article 113 ne déroge à l'article 105 que pour les fondations, donations et legs.

212. Pour les fabriques métropolitaines, comme pour les fabriques paroissiales, l'autorisation par décret est indispensable pour le plus grand nombre des actes juridiques, les matières du ministère des cultes n'ayant pas été décentralisées par le décret du 25 mars 1852 ni par celui du 13 avril 1861. La seule disposition décentralisatrice, rendue sur cette matière, se trouve dans le décret du 12 août 1807 qui, pour les dons et legs, n'excédant pas trois cents francs, n'exige que l'autorisation des sous-préfets et l'approbation de l'évêque[2]. L'approbation de l'évêque n'est même exigée que pour les libéralités faites à la charge de services religieux. Si la donation n'était pas grevée d'une condition semblable, l'autorisation du sous-préfet serait suffisante[3].

[1] Circulaire du 22 août 1822.

[2] Le décret du 12 août 1807 a étendu aux fabriques l'arrêté du 4 pluviôse an XII qui avait été fait pour les hospices et les hôpitaux.

[3] Ou bien entendu du préfet dans l'arrondissement du chef-lieu.

§ 6. — Cures et succursales.

Sommaire.

213. La cure et la succursale sont des personnes morales. — Administration de leur patrimoine.
214. Des revenus pendant la vacance du titre.
214 *bis*. Actes de disposition.
215. Acquisition à titre gratuit.
216. Dons avec réserve d'usufruit.
217. Rapports de la cure ou succursale avec la fabrique.
218. Actions.
219. Charges de biens curiaux.
220. Revenu pendant la vacance.

213. Les cures et succursales[1] sont des personnes morales qui ont, indépendamment des fabriques ou paroisses, capacité

[1] Le gouvernement peut-il supprimer une succursale sans le consentement de l'autorité ecclésiastique ? Une succursale ne peut être établie sans le concours du Gouvernement; mais c'est à l'autorité ecclésiastique qu'il appartient de proposer les créations suivant les besoins du culte dont elle est le premier juge. Il en résulte que la suppression ne pourrait être ordonnée sans le consentement de l'évêque. Décider autrement serait transférer au pouvoir laïque l'appréciation des besoins du culte. Mais le contraire a été décidé par un avis du Conseil d'État des 14 et 21 décembre 1882, dont voici le texte :

« Le Conseil d'État, qui, sur le renvoi ordonné par M. le ministre de l'intérieur et des cultes, a pris connaissance du projet de décret tendant à supprimer la succursale de l'Orbehaye, section de la commune de Montaigu-les-Bois (Manche), érigée par décret du 8 août 1877, et de la note de l'administration générale des cultes du 29 juillet 1881, a été amené à examiner la question de savoir s'il appartient au gouvernement, statuant en Conseil d'État, de prononcer la suppression des succursales contrairement à l'avis de l'autorité diocésaine;

Vu le décret du 8 août 1877, qui a érigé en succursale l'église de l'Orbehaye, section de la commune de Montaigu-les-Bois (Manche);

Vu les délibérations du conseil municipal de Montaigu-les-Bois, en date des 4 juillet 1880 et 13 novembre 1881 ;

Vu la délibération du conseil de fabrique de Montaigu-les-Bois en date du 7 octobre 1880;

Vu la délibération du conseil de fabrique de l'église de l'Orbehaye en date du 24 octobre 1880;

Vu les lettres du préfet de la Manche en date des 30 août 1880 et 23 juin 1881 ;

Vu la lettre de l'évêque de Coutances en date du 13 juin 1881 ;

pour acquérir. Les biens dont se compose le patrimoine des cures et succursales appartiennent au titre de la cure ou suc-

Vu l'article 9 de la convention du 26 messidor an IX, ensemble les articles 60, 61 et 62 de la loi du 18 germinal an X;

Vu le décret du 11 prairial an XII (art. 1, 2 et 3);

Le décret du 30 septembre 1807 (art. 1, 2, 3 et 4);

L'ordonnance royale du 17 septembre 1819 (art. 1 et 2);

Sur la question de droit :

Considérant qu'en vertu des lois, ordonnances et décrets ci-dessus visés, c'est au gouvernement qu'il appartient d'ériger les succursales, après une instruction confiée aux évêques et aux préfets;

Que l'intervention de l'autorité diocésaine dérive de la nécessité d'obtenir son concours pour la création d'une circonscription ecclésiastique, mais qu'elle laisse entier le droit de décision attribué au gouvernement;

Que si, pour la suppression des succursales, il y a lieu de suivre la même procédure que pour leur création, et si, à ce titre, l'avis de l'évêque est un élément essentiel du dossier, aucune disposition de loi ni de décret ne lui attribue un droit d'opposition de nature à arrêter l'exercice des prérogatives gouvernementales;

Considérant qu'il est conforme à l'esprit général de nos lois sur la matière (*a*) de laisser au gouvernement, statuant en Conseil d'État, l'appréciation souveraine des conflits qui peuvent exister entre les autorités locales, civiles et religieuses, alors surtout qu'il s'agit de maintenir ou de supprimer un établissement public dont l'existence peut imposer des charges au budget des communes et de l'État;

En fait :

Considérant que la section de l'Orbehaye compte une population de 250 habitants à peine; que les chemins qui la relient à Montaigu-les-Bois, situé à deux kilomètres environ, sont en bon état de viabilité; qu'il résulte de l'instruction que la division de la commune de Montaigu en deux paroisses a eu pour résultat de nuire à la bonne administration des intérêts municipaux; que, dans ces circonstances, il serait tenu un compte suffisant tant des sacrifices faits par les habitants de l'Orbehaye pour construire une église et un presbytère que des intérêts religieux de cette population, en érigeant ultérieurement en chapelle de secours, après instruction régulière, l'église de la paroisse supprimée;

Est d'avis, en principe :

Qu'il appartient au gouvernement de supprimer les succursales, contrairement à l'avis de l'autorité diocésaine;

Dans l'espèce :

Qu'il y a lieu d'adopter le projet de décret portant suppression de la succursale de l'Orbehaye.

(*a*) Voir notamment les articles 93-97 du décret du 30 décembre 1809, et l'ordonnance du 3 mars 1825.

cursale, et la jouissance revient aux titulaires, en cette qualité, successivement. Le droit des titulaires est un droit d'usufruit ordinaire, régi par le Code civil (art. 6 du décret du 6 nov. 1813). Si le patrimoine comprend des bois, l'usufruit est régi par le Code civil (art. 591). Quant aux futaies, les titulaires doivent se conformer aux règles établies pour les bois communaux et, par conséquent, au régime forestier qui s'étend aux bois des établissements publics (art. 12 du décretd u 6 novembre 1813)[1]. Ils ont le droit de faire des baux pour lesdits biens dans les limites de la simple administration, c'est-à-dire pour neuf ans et, en ce cas, ils peuvent traiter à l'amiable. S'ils voulaient dépasser cette durée, ils ne pourraient consentir les baux qu'aux enchères publiques, après avoir pris l'avis d'experts chargés de visiter les lieux et de faire un rapport sur la question de savoir si le long bail est utile à la bonne administration. Ces experts sont nommés par le préfet. Au reste, même quand ils ont été faits aux enchères publiques, la continuation de ces baux n'est obligatoire que d'après l'article 1429 du Code civil. Le successeur pourra donc demander à n'observer le bail que pour ce qui reste à courir de la période de neuf ans dans laquelle se trouve le bail au moment de son entrée en fonctions. L'article 10 du décret du 6 novembre 1813 défend dans les baux des biens appartenant aux cures ou succursales, toute stipulation de pot-de-vin. Outre que cette stipulation serait contraire à la dignité du titulaire, elle empêcherait le prix du bail d'arriver au chiffre qu'il atteindrait naturellement, et l'avantage du titulaire actuel causerait un préjudice au titulaire postérieur. En cas de violation de cette défense, le successeur pourrait demander la résolution du bail à partir de son entrée en jouissance, ou une indemnité soit contre l'ancien titulaire ou ses héritiers, soit contre le fermier.

214. Le décret de 1813 n'accorde au curé ou succursaliste que l'administration des biens composant le patrimoine de la cure ou succursale. Tout acte de disposition, aliénation, échange,

[1] L'article 90 Code forestier soumet au régime forestier les *bois taillis*, comme les futaies appartenant aux *établissements publics*.

constitution d'hypothèque ou concession des servitudes ne peut être fait qu'avec l'autorisation du chef de l'État (art. 9 du décret du 6 novembre 1813). Quant aux remboursements de capitaux, ils ne sont faits valablement qu'en se conformant au décret du 16 juillet 1810 et à l'avis du Conseil d'État du 21 décembre 1810. Les fonds remboursés à la cure ou succursale sont versés dans la caisse de la fabrique (art. 11).

215. Le décret ne parle pas des acquisitions soit à titre onéreux, soit à titre gratuit. Comment cette lacune doit-elle être comblée? Le cas est prévu par la loi du 2 janvier 1817, qui permet aux *établissements ecclésiastiques* d'acquérir par don, legs, achat ou échange des immeubles ou des meubles moyennant l'approbation du chef de l'État. L'ordonnance du 2 avril 1817, qui détermine les formes de l'acceptation, dispose que les dons ou legs d'objets mobiliers sont autorisés par les préfets lorsque leur objet n'excède pas 300 fr. (art. 1er, paragraphe dernier de la dite ordonnance). D'un autre côté, toute donation ou tout legs, à charge de service religieux, ne peuvent être autorisés par le chef de l'État qu'autant que l'évêque diocésain a donné son approbation. — L'acceptation de la libéralité dûment autorisée est faite par le curé ou le succursaliste (art. 2 et 3 de l'ord. du 2 avril 1817) qui a le droit de faire tous les actes conservatoires et, par conséquent, une acceptation provisoire en attendant l'autorisation par le chef de l'État (art. 5).

216. D'après l'ordonnance du 14 janvier 1831, art. 4, la cure ou la succursale comme tous les autres établissements ecclésiastiques ne sont pas autorisés à recevoir des donations sous réserve d'usufruit. Cette disposition a été faite en vue de restreindre les libéralités aux établissements ecclésiastiques; car, les donateurs sont moins disposés à donner quand ils sont obligés de se dépouiller actuellement[1].

L'article 4 de l'ordonnance du 14 janvier 1831 a-t-il créé une incapacité qui empêche l'établissement ecclésiastique de recevoir une libéralité sous réserve d'usufruit? Une ordonnance ne peut pas créer l'incapacité d'un établissement préexistant, cette

[1] V. circul. minist. du 5 décembre 1863.

matière étant essentiellement dans le domaine de la loi. Aussi l'article se borne-t-il à dire : « Ne *pourront être présentées* à « notre autorisation les donations qui seraient faites à des établis- « sements ecclésiastiques ou religieux avec réserve d'usufruit. » C'est une mesure d'ordre, une règle administrative, et non une incapacité. Si donc le gouvernement avait, par exception, accordé l'autorisation à une cure, à une succursale ou à tout autre établissement ecclésiastique, pour une donation sous réserve d'usufruit, les intéressés ne pourraient pas demander aux tribunaux ordinaires la nullité de cet acte ; car, ils ne trouveraient dans aucun texte la consécration d'une incapacité, l'ordonnance du 14 janvier 1831 n'ayant pu qu'établir une règle obligatoire pour l'autorité chargée d'instruire ou de décider l'affaire. C'était une limite que l'administration avait l'intention de ne pas franchir; mais si elle manquait à la promesse qu'elle s'était faite, les tribunaux ne pourraient pas annuler la donation autorisée contrairement à l'art. 4 de l'ordonnance de janvier 1831. Il est vrai que, d'après l'art. 7 de l'ordonnance du 2 avril 1817, « l'autorisation pour l'acceptation ne fait aucun obstacle à ce que « les tiers intéressés se pourvoient, par *les voies de droit,* contre « la donation autorisée. » Mais la loi veut que cette annulation soit fondée sur une cause de nullité ou d'incapacité légale, et l'ordonnance du 14 janvier 1831 n'a pas pu créer cette nullité ou incapacité.

217. Quoique la fabrique et la cure soient des personnes distinctes, cependant elles ne sont pas étrangères l'une à l'autre[1]. Ainsi, nous avons vu que, d'après l'article 11 du décret du 6 novembre 1813, les capitaux remboursés à la cure sont versés à la caisse de la fabrique. D'un autre côté, l'article 1er charge les fabriques de veiller à la conservation des biens et rentes appartenant aux cures et succursales. L'article 2 prescrit de déposer tous les titres, papiers et documents concernant

[1] Les rapports entre la cure et la fabrique ont quelquefois amené des confusions entre les deux personnes. Ainsi on a vu, dans une affaire, une saisie-arrêt pratiquée entre les mains du trésorier de la fabrique et ayant pour objet le casuel du curé. La saisie-arrêt a été annulée. Jug. du tribunal de la Seine, 17 avril 1877 (D. P. 1877, III, 111).

ces biens dans la caisse ou armoire à trois clefs de la fabrique.

218. Les revenus des biens curiaux sont recouvrés par le titulaire, qui a le droit d'agir sans autorisation administrative, mais à charge de le faire à ses risques et périls. Quant aux contestations intéressant les *droits fonciers de la cure,* ce qui signifie ici la valeur en capital desdits biens, le titulaire ne peut plaider qu'avec l'autorisation du conseil de préfecture (art. 14 du décret du 6 novembre 1813[1]).

219. Quelles charges les curés ou succursalistes ont-ils à supporter comme usufruitiers des biens curiaux? Premièrement, ils sont tenus des mêmes charges qu'un usufruitier ordinaire (art. 6 du décret du 6 nov. 1813 combiné avec l'art. 605 C. civ.). En second lieu, ils doivent contribuer aux grosses réparations, ce qui est une dérogation au droit commun, puisque, d'après l'art. 605 du Code civ., l'usufruitier ne supporte pas les grosses réparations qu'énumère l'article 606.

Dans quelle mesure cette contribution a-t-elle lieu? Voici les distinctions que fait la loi. Les grosses réparations aux biens curiaux sont faites avec les fonds de la cure, s'il y a de l'argent disponible; sinon, le titulaire est tenu de fournir, sur ses revenus, le tiers de la dépense, et les deux autres tiers sont payés soit au moyen d'une aliénation approuvée par le chef de l'État, soit par un emprunt avec hypothèque également autorisé par décret. Le décret fixera les époques de remboursement de l'emprunt et l'attribution des revenus à l'amortissement, de manière qu'il en reste les deux tiers au curé (art. 13).

Les frais de procès sont supportés par le titulaire lorsque le procès a été soutenu pour les revenus; dans le cas où l'action intéresserait les droits de la cure, on appliquerait la même règle que pour les grosses réparations. Le tiers serait supporté par le curé sur les revenus des biens curiaux, et les deux autres tiers seraient payés au moyen d'un emprunt avec hypothèque,

[1] Le curé ayant l'usufruit du presbytère a le droit de plaider relativement aux droits fonciers de la cure, avec l'autorisation du conseil de préfecture, sans qu'il soit nécessaire de mettre en cause le trésorier de la fabrique. C. cass., Req., arrêt du 4 février 1879 (D. P. 1879, I, 221).

ou d'une aliénation de biens (art. 13 et 15 du décret du 6 nov. 1813). En ce qui concerne les presbytères, les curés ne sont tenus que des réparations locatives (art. 21).

220. Les articles 16-28 s'occupent du revenu des biens de la cure ou de la succursale pendant la vacance. Tant que dure cette vacance, la cure est représentée par le trésorier de la fabrique, qui poursuit la rentrée des revenus et agit contre les héritiers de l'ancien titulaire ainsi que pour les réparations locatives du presbytère (art. 21). Les revenus appartiennent à l'ancien titulaire ou à ses héritiers jusqu'au moment de la vacance; ils sont au successeur à partir de la nomination. Entre la vacance et la nomination du successeur, les fruits sont mis en réserve pour servir aux grosses réparations. Le revenu, pendant l'année de la vacance, est constaté par les comptes que rendent les trésoriers de fabrique. En cas de contestation sur les comptes, le conseil de préfecture est compétent pour en connaître (art. 26).

Dans le cas où un curé ou desservant est remplacé provisoirement, le partage des revenus est réglé par le décret du 17 novembre 1811 [1].

§ 7. — Menses épiscopales.

Sommaire.

221. L'archevêché et l'évêché sont des personnes morales. — Administration de leur patrimoine.
222. De la mense pendant la vacance du titre.
223. Pouvoir du commissaire civil. — Question sur la personnalité des diocèses.

221. L'archevêché et l'évêché sont, comme la cure et la succursale, des personnes morales capables d'acquérir. Leurs biens appartiennent, en jouissance, aux titulaires successifs et, en propriété, au titre. Cette personne morale est un établissement

[1] Le décret distingue deux causes de remplacement : 1° l'inconduite; 2° la maladie.

Si le remplacement a lieu pour inconduite, l'indemnité du remplaçant est de 250 fr. par an, et proportionnellement au temps que durera cette situa-

ecclésiastique qu'on appelle *mense épiscopale* ou *archiépiscopale*. L'art. 29 du décret du 6 novembre 1813 donne aux archevêques et évêques, sur les biens de la mense, les mêmes droits qu'ont les curés ou desservants, sur les biens de la cure ou de la succursale; il renvoie formellement à l'art. 6 du même décret, et, par conséquent, tout ce que nous avons dit sur l'administration et la gestion des biens curiaux s'applique à l'administration et à la gestion des biens de la mense. Il en résulte :

1° Que l'évêque a l'usufruit, conformément aux dispositions du Code civil au titre de l'Usufruit (art. 605 C. civ.), et qu'à ce titre, il est tenu des réparations d'entretien;

2° Que par exception, il est tenu de supporter les grosses réparations, à défaut de fonds disponibles, jusqu'à concurrence d'un tiers du revenu (art. 13 du décret du 6 novembre 1813);

3° Que, si dans les biens de la mense il y a des futaies elles

tion provisoire, pour une succursale; de 600 fr. pour une cure de deuxième classe et de 1,000 fr. pour une cure de première classe. Cette proportion est fixée pour le cas où le revenu du titre est en argent. Si, par exception, le revenu était en biens fonds, l'indemnité du remplaçant est de 250 fr. pour tous les titres, succursales ou cures, lorsque le revenu ne dépasse pas 500 fr., et de 300 fr. lorsque le revenu excède ce chiffre.

En cas de maladie, il est conservé aux desservants et aux curés de 2e classe un revenu de 700 fr. Le surplus, s'il y en a, contribue à former l'indemnité du remplaçant; le complément de l'indemnité est à la charge de la fabrique qui la fournit tout entière si le revenu est inférieur à 700 fr. Le chiffre de l'indemnité varie entre 250 fr. et 400 fr., suivant le revenu du titulaire (art. 10).

Pour les cures de première classe, l'indemnité du remplaçant est payée par le titulaire. Elle est de 700 fr. si le revenu de la cure est de 1,500 fr. Lorsque par suite de dotation en biens-fonds ou autres, le revenu du titre excède 1,500 fr. jusqu'à 2,000 fr., l'indemnité est de 800 fr.; au-dessus de 2,000 fr. le remplaçant prélève 1,000 fr. sur le revenu du titulaire.

L'absence du titulaire est constatée par un acte de notoriété que dresse le maire de la commune où est située la paroisse. C'est aussi par un acte de notoriété qu'on détermine le revenu de la cure ou succursale, s'il y a une dotation en biens-fonds.

En cas d'infirmité, le titulaire peut demander un vicaire à la charge de la fabrique.

sont soumises au régime forestier. Quant aux bois taillis, il en jouit conformément à l'art. 590 C. civ. (art. 12);

4° Que l'évêque ne peut faire que des baux de neuf années à l'amiable, et qu'au delà le bail doit être fait aux enchères après l'expertise, la continuation étant toujours régie par l'art. 1429 Code civ.;

5° Que la mense est représentée par l'évêque, soit en contractant, soit en plaidant;

6° Que l'évêque ne peut acquérir ou aliéner soit à titre gratuit, soit à titre onéreux, qu'en vertu de l'autorisation par décret (art. 8 du décret du 6 novembre 1813);

7° Que l'évêque ne peut plaider sur les biens de la mense qu'avec l'autorisation du conseil de préfecture, auquel sera envoyé l'avis du conseil de la fabrique cathédrale (art. 14 du même décret).

222. Les revenus de la mense appartiennent à l'évêque à partir de sa nomination. Entre la vacance et la nomination du successeur, les biens sont administrés par un commissaire que désigne le ministre des cultes[1].

Ce commissaire ne peut faire que des *actes d'administration provisoire;* ainsi le renouvellement des baux dépasserait ses pouvoirs et, pour les réparations, il ne peut les faire que si elles sont urgentes. Même en cas d'urgence, il ne peut traiter de gré à gré que si la dépense est inférieure à 300 fr. Au-dessus de cette somme, il doit être procédé à l'adjudication publique (art. 34-48 du décret du 6 novembre 1813).

223. Le commissaire peut recevoir une rémunération qui est fixée par le ministre des cultes, et ne dépasse pas 5 centimes pour franc des revenus, ou 3 centimes pour franc du prix du mobilier dépendant de la succession, en cas de vente. Il ne

[1] Cette mesure a été prise récemment pour le diocèse de Tarbes, après la mort de Mgr Jourdan. Un conseiller de préfecture a été nommé commissaire chargé de l'administration de la mense. Cette nomination a causé un peu d'émotion parce que la mense épiscopale de Tarbes comprend, en vertu d'un décret qui lui en fait attribution, les sommes provenant des libéralités faites à la chapelle de Lourdes. On avait vu dans cette désignation d'un commissaire laïque un acte hostile à ce pèlerinage.

peut pas exiger de supplément d'honoraires pour les frais de voyages ou de tournées auxquels il sera tenu pendant tout le temps de sa gestion.

La question de savoir si le diocèse était une personne civile ou seulement une division ecclésiastique du territoire a été controversée dans ces derniers temps et résolue en sens divers suivant l'esprit politique qui prévalait au conseil d'État. C'est avec raison, selon nous, que dans son dernier état la jurisprudence a refusé de reconnaître la personnalité des diocèses. La personne civile étant une création de la loi, il faut un texte formel pour qu'elle existe et nous devons reconnaître que ce texte n'existe nulle part relativement aux diocèses.

Nous devons cependant faire remarquer que cette question a été soulevée à l'occasion de l'acceptation d'un legs fait à un diocèse et le testateur avait dit le *diocèse*, au lieu de dire l'*évêché* ou l'*évêque*, ce qui aurait été tout à fait régulier. L'incorrection est semblable à celle que commettrait un testateur qui, voulant donner à une commune, donnerait à la mairie de cette commune. Bien que la mairie ne soit pas une personne morale, on comprendrait que l'autorité chargée de statuer sur l'acceptation autorisât la commune qui, dans la pensée du testateur, était le véritable légataire. De même rien ne s'opposait à ce qu'on autorisât l'évêque à accepter le legs fait au diocèse, en rétablissant par ce moyen ce que le testateur avait voulu faire comme s'il eût employé les termes corrects. Sans doute la difficulté aurait pu, nonobstant cette rectification, être portée devant les tribunaux; mais les tribunaux se seraient inspirés de la volonté du testateur et, en tout cas, la question aurait été portée devant ses juges naturels. Que de fois le Conseil d'État n'a-t-il pas autorisé l'acceptation par les bureaux de bienfaisance de libéralités dont la destination n'avait pas été clairement indiquée? C'était une analogie à suivre[1].

[1] C. d'Ét., avis du 6 avril 1880 (D. P. 1880, III, 65). Cet avis est revenu à la jurisprudence qui avait été pendant longtemps admise (de 1840 à 1874). En 1874, un avis du Conseil d'État, du 13 mai 1874 (D. P. 1875, III, 86) avait décidé que les diocèses avaient la personnalité civile et pouvaient recevoir

§ 8. — Chapitres cathédraux et chapitres collégiaux.

Sommaire.

224. Chapitre cathédral et chapitre collégial. — De leur capacité comme personnes morales.
225. Du trésorier, de sa nomination et de ses attributions.
226. Compte du trésorier.

224. Le chapitre est la réunion des chanoines. On l'appelle *cathédral* lorsqu'il est placé auprès d'un évêque dont il est le conseil, et *collégial* lorsqu'il a une existence séparée du siège de l'évêché. C'est un établissement ecclésiastique capable d'acquérir, et qui, en principe, a les mêmes droits et les mêmes charges, à l'égard des biens qui lui appartiennent, que les titulaires des archevêchés, évêchés, cures et succursales. Il aura donc droit à la jouissance comme usufruitier, conformément à l'article 6 du décret de 1813.

Il y a cependant une particularité en ce qui concerne les grosses réparations. L'article 58 dispose qu'elles sont, en principe, toutes à la charge du chapitre, sans distinguer entre les grosses réparations et les réparations d'entretien. Elles sont payables sur le revenu, et s'il arrivait qu'elles absorbassent en une année plus de la moitié du revenu, le chapitre pourrait être autorisé par décret, soit à vendre une partie des biens, soit à contracter un emprunt dont l'amortissement serait fait au moyen de prélèvements, sur le revenu, déterminés par le décret d'autorisation.

Une autre disposition à noter est relative aux baux. Ils doivent, en règle générale, pour les chapitres comme pour les autres établissements ecclésiastiques, être faits aux enchères et pour une durée de neuf ans. Ils pourraient cependant être consentis de gré à gré si le trésorier était autorisé à le faire

des dons et legs. De 1840 à 1874 on admettait seulement que les libéralités pouvaient être acceptées si elles étaient de nature à profiter à des établissements diocésains et s'il apparaissait que le testateur avait eu l'intention de les gratifier.

par une majorité des quatre cinquièmes des chanoines existants. La même condition serait nécessaire pour consentir, même avec la formalité des enchères, un bail excédant neuf années (art. 57 du décret du 6 novembre 1813).

Le chapitre nomme, à la pluralité des voix, deux candidats parmi lesquels l'évêque choisit le trésorier. Ce trésorier, qui doit être membre du chapitre, le représente, tant en contractant qu'en plaidant; mais il ne peut agir qu'en vertu d'une délibération de l'assemblée des chanoines et à la charge d'obtenir l'autorisation du chef de l'État dans les cas où cette autorisation est nécessaire aux établissements ecclésiastiques. S'agit-il d'un acte d'acquisition et d'aliénation, un décret est indispensable pour approuver la délibération du chapitre et autoriser le trésorier à agir en conséquence; d'un autre côté, le trésorier ne peut plaider en cette qualité, tant en demandant qu'en défendant, qu'avec l'autorisation du conseil de préfecture (art. 53 du décret du 6 novembre 1813).

225. Le trésorier est toujours révocable par le chapitre; mais la loi veut que, tous les cinq ans, le chapitre procède à une nouvelle élection. Le trésorier sortant de charge peut être présenté de nouveau comme candidat au choix de l'évêque.

Chaque année, au mois de janvier, le trésorier en exercice doit présenter au chapitre un compte en recettes et en dépenses. Le compte est dressé conformément aux articles 82, 83 et 84 du règlement sur les fabriques (décret du 30 décembre 1809). Il en est adressé copie au ministre des cultes.

226. Le décret ne dit pas quel sera le juge, en cas de contestation, du compte rendu par le trésorier du chapitre; car l'article 59 du décret du 6 novembre 1813 ne renvoie qu'aux articles 82, 83 et 84 du règlement sur les fabriques, et dans ces articles il n'est fait aucune mention de la juridiction compétente pour connaître du compte. Nous déciderons, comme pour les comptes des trésoriers de fabrique, que le chapitre statuera par une délibération soumise à l'approbation de l'évêque (art. 61 du décret du 6 novembre 1813) qu'en cas de désaccord entre le chapitre et l'évêque il en sera référé au ministre des cultes, sauf recours au conseil. On procéderait ainsi en cas de demande en révision; nous

croyons qu'il y a même motif pour étendre cette procédure aux débats du compte. L'article 90 du décret du 30 novembre 1809 ne donne aux tribunaux que le droit de coaction pour faire rendre le compte (devant qui de droit) mais non pour l'examiner et l'apurer.

§ 9. — Séminaires.

Sommaire.

227. Administration des séminaires.
228. Comment le séminaire est-il représenté tant en contractant qu'en plaidant?
229. Fonctions du trésorier.
230. Dons et legs. — Acquisitions. — Aliénations.
231. Comptes du trésorier.

227. Le séminaire est, dans chaque diocèse, administré au point de vue des intérêts matériels, par un bureau qui se compose : 1° d'un vicaire général, chargé de présider en l'absence de l'évêque qui en est membre et président de droit. Le vicaire général est désigné par l'évêque; 2° du directeur ou supérieur; 3° d'un trésorier qui est nommé par le ministre des cultes, sur l'avis de l'évêque et du préfet; 4° de l'économe du séminaire. — Le secrétaire de l'archevêché remplit les fonctions de secrétaire près le bureau d'administration du séminaire. Il n'y a qu'une seule administration pour les écoles ecclésiastiques du diocèse, et c'est le même bureau qui les dirige toutes (art. 62, 63 et 64 du décret du 6 novembre 1813).

228. Qui représente le séminaire en contractant ou en plaidant? Ce n'est pas le trésorier comme pour le chapitre, mais l'évêque ou l'archevêque. Le décret ne contient pas de disposition générale et formelle à cet égard; l'ordonnance du 2 avril 1817, article 3, dispose que l'acceptation des dons et legs doit être faite par l'archevêque ou l'évêque et, d'un autre côté, l'article 70 du décret du 6 novembre 1813 porte que les actions intéressant les séminaires ne pourront être intentées qu'avec l'autorisation du conseil de préfecture, sur la proposition de l'archevêque ou de l'évêque[1].

[1] Un évêque, comme administrateur des biens d'un séminaire, n'est pas

Y aurait-il nullité du jugement, si l'évêque comme administrant le séminaire avait été condamné, sans qu'il eût été autorisé à plaider? La question n'est pas douteuse en présence des termes de l'article 70, et comme la nullité est d'ordre public, elle pourrait être proposée en tout état de cause, même pour la première fois devant la Cour de cassation[1].

229. Le trésorier fait les recouvrements et les paiements, tandis que l'économe est chargé des dépenses. Les dépenses extraordinaires doivent être autorisées par l'évêque ou l'archevêque, dont l'approbation est annexée au compte de l'économe. Le séminaire peut, soit jouir de ses biens en nature, soit les donner à bail. S'il les donne à bail, le décret exige que l'adjudication soit publique, à moins que l'évêque, après avoir pris l'avis du bureau, n'autorise un bail de gré à gré. S'il s'agissait d'un bail excédant neuf années, il faudrait, de toute nécessité, que l'adjudication fût publique et même qu'un rapport fait par deux experts constatât l'utilité d'un long fermage (art. 79 combiné avec l'art. 69 du décret du 6 novembre 1813).

230. Les dons et legs faits aux séminaires sont acceptés par l'évêque avec autorisation par décret (art. 67 du décret du 6 novembre 1813). Les immeubles et les rentes peuvent être acquis par les séminaires en vertu de l'autorisation du chef de l'État; l'aliénation desdits immeubles et rentes est faite suivant les mêmes formes (loi du 2 janvier 1817, art. 2 et 3). Quant aux meubles autres que les rentes, leur acquisition n'est pas soumise à l'approbation du chef de l'État. Si leur acquisition constitue une dépense ordinaire, elle peut être faite par l'économe en vertu du mandat qui est inhérent à sa fonction. Que si, au contraire, l'acquisition constitue une dépense extraordinaire, elle ne peut être faite par

obligé d'obtenir l'autorisation du conseil de préfecture pour intenter une action en déguerpissement contre le directeur du séminaire après qu'il a prononcé la destitution. L'autorisation n'est exigée que pour les actions à intenter contre les tiers en paiement ou en revendication. Cour de Colmar, arrêt du 28 janvier 1831.

[1] C. cass., Ch. civ., arr. du 27 mai 1862 (D. P. 1862, I, 215). La question est indiquée mais non résolue dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt du 10 août 1881 (D. P. 1881, I, 476).

économe qu'avec l'autorisation de l'évêque, qui statue après voir pris l'avis du bureau (art. 71 du décret du 6 nov. 1813).

231. Au mois de janvier de chaque année, le trésorier et l'économe présentent leurs comptes. Ces comptes sont transmis par évêque au ministre des cultes et, si aucun motif ne s'oppose à approbation, le ministre les renvoie à l'évêque, qui les approuve et en donne décharge (art. 79 et 80 du même décret).

§ 10. — Consistoires et conseils presbytéraux.

Sommaire.

2. Composition du conseil presbytéral.
3. Ses attributions.
4. Consistoire.
5. Actes d'aliénation par le conseil presbytéral.

232. Le conseil presbytéral est présidé par le pasteur ou par plus ancien des pasteurs; il nomme un secrétaire et un trérier. Le secrétaire rédige les procès-verbaux, tient les regis-es, garde et conserve les archives, et signe, avec le président, ıs les actes émanés du conseil. Le trésorier est chargé du reuvrement des deniers et du paiement des dépenses autorisées. s dépenses sont faites conformément au budget qui est dressé, aque année, par le conseil presbytéral et approuvé par le ısistoire (art. 5 du décret du 20 mai 1853). Le trésorier rend comptes au conseil, qui les vérifie sauf approbation par le ısistoire. Si le compte arrêté par le consistoire constituait le sorier en reliquat et que le trésorier contestât la déci-n du consistoire, il pourrait former opposition à la pour-te de son successeur et faire juger par les tribunaux or-ıaires la question débattue entre le conseil presbytéral et . Le décret ne donne ni au conseil de préfecture ni à la cour comptes compétence sur les comptes du trésorier. Par con-ıuent, comme nous l'avons décidé déjà pour d'autres établis-nents ecclésiastiques, nous pensons qu'en cas de désaccord c le consistoire qui est chargé de recevoir le compte, il y aura ours au ministre et au Conseil d'État.

233. Les attributions du conseil presbytéral sont énumérées dans l'art. 1er du décret du 20 mai 1853. Il maintient l'ordre et la discipline dans la paroisse; il veille à l'entretien des édifices religieux et administre les biens des églises[1]; il administre également les deniers provenant de l'aumône; il accepte, sous l'approbation de l'autorité supérieure, les legs, ou donations faits aux églises du ressort. Les actes d'administration et l'acceptation des dons et legs faits à la paroisse, telles sont les attributions du conseil presbytéral. Quant aux dons et legs, l'acceptation n'en peut être faite qu'avec l'autorisation exigée pour les libéralités faites aux établissements ecclésiastiques. Ici s'appliqueront, par conséquent, la loi du 2 janvier 1817 et l'ordonnance du 14 janvier 1831.

234. Le consistoire surveille l'administration des biens curiaux dans l'étendue de sa circonscription; il accepte les dons et legs faits au consistoire ou indivisément à toutes les églises du ressort. Il arrête les budgets, vérifie et approuve les comptes des conseils presbytéraux (art. 6 du décret du 20 mai 1853). Nous sommes donc en présence de deux personnes morales capables d'acquérir : 1° la paroisse représentée par le conseil presbytéral; 2° l'église consistoriale représentée par le consistoire. Si nous voulions chercher une analogie dans l'organisation catholique, nous la trouverions dans la position respective des cures ou succursales par rapport aux menses épiscopales

235. Lorsque le conseil presbytéral se propose de faire un acte qui dépasse les bornes de la simple administration, une ac-

[1] Les communes étaient tenues de payer un supplément de traitement aux conditions suivantes : 1° que ce supplément eût été jugé nécessaire par l'autorité supérieure; 2° que les ressources du consistoire fussent insuffisantes. La commune pouvait discuter l'insuffisance des revenus du consistoire il y avait lieu de déduire les sommes payées par le consistoire volontairement. C. d'Ét., arr. du 18 juin 1880 (D. P. 1881, III, 1861). L'obligation subsidiaire de la commune, en ce qui concerne les cultes protestants, résultait du décret du 5 mai 1806 et de la loi du 18 juillet 1837, art. 20, § 14). Mais il résulte du texte de l'art. 136, nos 11 et 12 de la loi du 5 avril 1884 et de la discussion de cet article que le législateur a voulu enlever à cette subvention le caractère obligatoire pour le culte protestant comme pour le culte catholique.

quisition ou une aliénation, il soumet la proposition au consistoire qui transmet au gouvernement, avec son avis, la délibération du conseil presbytéral. Si le consistoire voulait lui-même faire un acte de disposition ou d'acquisition, il en demanderait aussi l'autorisation au chef de l'État. En effet, le conseil presbytéral et le consistoire sont deux *établissements ecclésiastiques*, auxquels s'applique l'article 2 de l'ordonnance du 14 janvier 1831 d'après lequel « aucun notaire ne pourra passer acte de vente, d'acqui-« sition, d'échange, de cession ou transport, de constitution de « rente, de transaction, s'il n'est justifié de l'ordonnance royale « portant autorisation de l'acte et qui devra y être entièrement « annexée. »

Les actes d'acquisition ou d'aliénation faits par les conseils presbytéraux ne sont pas soumis à l'approbation du consistoire; le consistoire donne son avis, et transmet la délibération du conseil au ministre des cultes. Il n'est qu'agent de transmission et d'instruction.

Quant aux actions à intenter ou à soutenir, une ordonnance du 23 mai 1843 impose aux consistoires des communions protestantes la nécessité de se pourvoir d'une autorisation de plaider[1].

§ 11. — Consistoires israélites.

Sommaire.

236. Composition des consistoires israélites.
237. Attributions des consistoires départementaux.
238. Acquisitions et aliénations.

236. Dans tout département qui renferme deux mille âmes, professant la religion de Moïse, il est établi une synagogue et un consistoire. Si un seul département ne contenait pas deux mille

[1] Pour les conseils presbytéraux, comme pour les fabriques, le Conseil d'État a décidé qu'ils ne devaient pas être autorisés à accepter des dons ou legs à la condition de fonder des établissements scolaires ou charitables; ce serait les faire sortir de la destination pour laquelle ils ont été créés. Voir avis du conseil d'État du 13 juillet 1881 (D. P. 1882, III, 23).

âmes de population israélite, la synagogue consistoriale s'étendrait sur autant de départements qu'il en faudrait pour arriver à ce chiffre. Dans aucun cas, il n'y a pas plus d'une synagogue consistoriale par département; mais il peut y avoir plusieurs synagogues particulières.

Les synagogues particulières sont administrées par deux notables et un rabbin.

Les consistoires se composent : 1° d'un grand rabbin; 2° d'un rabbin; cependant ce second rabbin n'est appelé qu'*autant que faire se pourra;* 3° de quatre membres laïques dont deux seront choisis parmi les habitants israélites de la ville où siégera le consistoire. — La durée des fonctions des membres laïques est de huit ans; ils sont renouvelés, par moitié, tous les deux ans, et les membres sortants peuvent être réélus (décret du 29 août 1862, art. 4). Les membres laïques et les délégués sont nommés par les électeurs portés sur la liste des notables (décr. du 29 août 1862, art. 5).

Toutes les réclamations relatives à l'inscription sur la liste des notables sont jugées par le préfet, après avoir pris l'avis du consistoire. Le recours est porté devant le ministre des cultes, qui prononce administrativement d'une manière définitive.

Les élections sont faites au scrutin secret et à la majorité absolue des membres présents devant le consistoire départemental, qui joue le rôle de bureau.

Les réclamations contre la validité des opérations électorales sont portées, en première instance, devant le bureau; mais la décision du bureau peut être l'objet d'un recours, par la voie administrative, devant le ministre qui prononce définitivement (art. 29 et 34 de l'ord. du 25 mai 1844)[1].

Les grands rabbins départementaux sont nommés par le *consistoire central* sur une liste de trois candidats présentés par le consistoire du département (décret du 29 août 1862, art. 9).

237. Le consistoire a la police des temples de la circons-

[1] V. arr. Cons. d'État du 10 janvier 1867. Cet arrêt consacre toutes les propositions énoncées au texte et décide que, sur ces points, le décret du 29 août 1862 n'a pas dérogé à l'ordonnance de 1844.

cription, et l'administration des associations pieuses qui se rattachent au culte; il représente en justice les synagogues du ressort et exerce, en leur nom, les droits qui leur appartiennent (art. 19 de l'ord. du 25 mai 1844). Cependant, d'après l'art. 64 de la même ordonnance, les consistoires ne peuvent, *sans autorisation préalable*, intenter une action en justice ou y défendre, accepter des dons et legs, en faire l'emploi, vendre ou acheter. De quelle autorisation s'agit-il ici? Évidemment la pensée des rédacteurs de l'ordonnance doit être complétée par les règles qui sont suivies pour les autres établissements ecclésiastiques. La rédaction négligée de l'art. 64 contient et ne peut contenir qu'un renvoi aux dispositions sur l'autorisation de plaider et aux articles de la loi du 2 janvier 1817. Le consistoire demandera donc l'autorisation de plaider au conseil de préfecture et l'autorisation d'acquérir ou d'aliéner au chef de l'État[1].

238. Le consistoire ne pourra donc pas, s'il n'y est autorisé par décret, accepter un don ou un legs. Cependant, s'il s'agit d'un don ou legs mobilier inférieur à 300 fr., nous pensons que l'acceptation pourrait être faite en vertu de l'autorisation du sous-préfet (arrêté du 4 pluviôse an XII étendu par analogie). — Les ventes, les achats et les transactions des consistoires doivent être soumis à l'approbation du chef de l'État, conformément à la loi du 2 janvier 1817, qui s'applique à tous les *établissements ecclésiastiques*[2].

[1] Mais il n'y a pas lieu d'appliquer par analogie l'art. 51 de la loi du 18 juillet 1837 (aujourd'hui 124 de la loi du 5 avril 1884) qui oblige le demandeur à remettre un mémoire et à provoquer l'autorisation administrative avant d'assigner. L'art. 64 de l'ordonnance du 25 mai 1844 dit seulement que les « consistoires ne peuvent sans autorisation préalable *intenter une action.* » Le demandeur assignera donc directement le consistoire, sauf à celui-ci à se pourvoir de l'autorisation de plaider et à demander au tribunal un délai pour l'obtenir. Trib. de la Seine, jugement du 2 janvier 1877 (D. P. 1879, III, 23).

[2] V. Gaudry, *Législation des cultes*, t. III, p. 618, nos 1357 et suiv.

§ 12. — Congrégations religieuses.

Sommaire.

239. Congrégations religieuses. — Suppression et rétablissement.
240. Conditions exigées pour leur constitution.
241. Congrégations religieuses de femmes.
242. Décret du 31 janvier 1852.
243. Juridiction de l'évêque sur les congrégations. — Actes d'administration.
244. Actes d'aliénation.
245. Les congrégations ont-elles, pour ester en justice, besoin de l'autorisation du conseil de préfecture?
246. Des communautés non autorisées.
247. Sont-elles soumises aux restrictions sur la faculté de donner, écrites dans la loi du 24 mai 1825?
248. Suite.
249. Suite.
250. Droit comparé. — Angleterre.
251. — Allemagne.
252. — Italie.
253. — Suisse.
254. — États-Unis.
255. — Illinois.

239. Après le décret du 2 novembre 1789 qui mit les biens du clergé à la disposition de la nation mais à la charge par l'État de pourvoir aux frais du culte, à l'entretien du clergé et au soulagement des pauvres, l'Assemblée constituante prit une série de mesures contre les ordres religieux. Une loi du 5 février 1790, *en attendant des suppressions plus considérables,* ordonna la réduction des maisons conventuelles de manière qu'il n'en restât qu'une de chaque ordre par municipalité. Les suppressions plus considérables, annoncées par cette loi, ne tardèrent pas à suivre. Une loi du 13 février suivant, après avoir déclaré que la loi constitutionnelle ne reconnaîtrait plus les vœux solennels des personnes de l'un ni de l'autre sexe, ajouta : « En conséquence, les ordres et congrégations réguliers dans lesquels on fait de pareils vœux sont et demeureront supprimés, sans qu'il puisse en être établi de semblables à l'avenir[1]. » Enfin la loi

[1] L'article 2 permettait à tous les religieux de sortir en faisant une décla-

du 18 août 1792 supprima les ordres monastiques, séculiers ou laïques, « *même ceux voués au service des hôpitaux*, » les confréries et les pénitents de toutes couleurs[1].

Les communautés religieuses ne furent pas rétablies sous le Consulat. La loi du 18 germinal an X, article 11, autorisa seulement les évêques à établir des chapitres et des séminaires, en ajoutant que *tous autres établissements ecclésiastiques étaient supprimés*. Un décret du 3 messidor an XII donna au chef de l'État la faculté d'autoriser les congrégations religieuses d'hommes et de femmes. C'est en vertu de cette disposition que le gouvernement impérial et celui de la Restauration autorisèrent non-seulement plusieurs communautés de femmes, mais aussi

ration devant la municipalité du lieu. Ceux qui ne voudraient pas sortir se retireraient dans les maisons qui seraient indiquées pour les recevoir : « Au surplus, il ne sera rien changé, *quant à présent*, à l'égard des maisons chargées de l'éducation publique et des établissements de charité. »

L'article 3 permettait aux religieuses de rester dans les maisons où elles étaient.

[1] Une loi du 17 août 1792 ordonna que les maisons occupées encore par des religieux ou des religieuses fussent évacuées avant le 1er octobre (art. 1er). L'art. 2 renvoyait au comité des domaines et de l'extraordinaire des finances pour présenter un décret sur l'augmentation de traitement qui peut être due à ces religieux et à ces religieuses.

Le lendemain, la loi du 18 août 1792 supprima toutes les congrégations et même laïques, « *même celles uniquement voués au service des hôpitaux et au soulagement des malades*, » ensemble les familiarités, les confréries, les pénitents de toutes couleurs, les pèlerins et toutes autres associations de piété ou de charité.

Une disposition transitoire chargeait cependant du service dans les hôpitaux les mêmes personnes qui le faisaient, au moment de la promulgation de la loi « jusqu'à l'organisation définitive que le comité de secours présentera incessamment à l'Assemblée nationale. » (Art. 2.)

L'article 4 contenait une disposition importante qui excluait de toute participation à l'enseignement public les établissements de charité et les maisons de religieux ou religieuses ayant fait partie des congrégations régulières ou séculières.

« Art. 9. Les costumes ecclésiastiques, religieux et des congrégations séculières sont abolis et prohibés pour l'un et l'autre sexe ; cependant les ministres de tous les cultes pourront conserver le leur pendant l'exercice de leurs fonctions, dans l'arrondissement où ils les exercent. »

quelques communautés d'hommes, particulièrement les congrégations des missionnaires de Saint-Lazare[1], du Saint-Esprit[2], des missions étrangères[3], et des frères de la doctrine chrétienne[4]. La loi du 2 mai 1817 n'accorda le droit d'acquérir des biens qu'aux établissements ecclésiastiques *reconnus par la loi*. Mais cette disposition ne pouvait pas porter atteinte aux établissements qui avaient déjà ce caractère.

240. La loi du 24 mai 1825, en accordant au roi (art. 3) le pouvoir d'autoriser, à certaines conditions, des congrégations religieuses de femmes, a implicitement confirmé la disposition que, pour les congrégations d'hommes, l'autorisation doit être accordée par une loi spéciale. Mais la loi n'ayant pas d'effet rétroactif, les communautés d'hommes reconnues expressément ou implicitement avant 1825 sont valablement constituées, et c'est pour cela que les missionnaires de Saint-Lazare et du Saint-Esprit, les frères de la doctrine chrétienne et les prêtres des missions étrangères, sont régulièrement autorisés quoiqu'il ne soit intervenu aucune loi spéciale en ce qui les concerne.

241. Même à l'égard des congrégations religieuses de femmes, une loi spéciale est quelquefois indispensable; car l'art. 2 de la loi du 24 mai 1825 porte qu'une loi est nécessaire pour celles

[1] Ordonnance du 5 février 1816. Décret du 7 prairial an XII et nombreuses lois de finances. Arr. de la Cour de Paris du 10 janvier 1863 (D. P. 1863, II, 110), et C. cass., Ch. civ., du 19 décembre 1864 (D. P. 1865, I, 116).

[2] Même ordonnance.

[3] Décret du 26 novembre 1809; ordonn. du 2 mars 1815 et du 3 février 1816.

[4] Article 109 du décret sur l'Université du 17 mars 1808 et statuts approuvés par le grand-maître de l'Université, le 22 mars 1810. V. C. cass., Ch. civ., arrêt du 19 décembre 1864 (D. P. 1865, I, 115) et jugement du trib. de Dunkerque du 28 mars 1878 (D. P. 1880, III, 55). Il résulte de cette jurisprudence que si la loi du 2 janvier 1817 exige pour les congrégations d'hommes l'autorisation par une loi, les autorisations antérieures ont été valablement données par décret ou ordonnance. Mais que faudrait-il décider pour les maisons fondées depuis 1817? On décide que l'autorisation a été donnée en bloc à la congrégation et qu'une autorisation nouvelle n'est pas nécessaire pour la fondation d'une maison. V. cependant Vuillefroy, p. 168. n° 7 et Saintespès-Lescot, *Donations*, t. Ier, n° 207.

de ces congrégations « *qui n'existaient pas avant le 1er janvier 1825.* » L'autorisation du chef de l'État n'était donc suffisante que pour les communautés de femmes, existant au 1er janvier de cette année. L'interprétation de ces termes n'était pas sans difficulté. Que fallait-il entendre par « *établissements existant au 1er janvier 1825 ?* » La communauté ne remplissait-elle cette condition que si elle était légalement autorisée ou suffisait-il qu'elle eût une existence de fait? Évidemment, la constitution légale n'était pas exigée; car, il aurait été bien inutile d'exiger une ordonnance royale pour la constitution de communautés déjà autorisées. Il ne pouvait donc s'agir que de l'existence de fait tolérée par l'autorité administrative et manifestée par des circonstances extérieures. Sans doute, l'existence clandestine ne pouvait pas servir de base à l'application de l'art. 2 de la loi du 24 mai 1825; mais l'existence publique, quoiqu'elle ne fût pas accompagnée d'une autorisation par le chef de l'État, devait être réputée suffisante. Il était bien naturel, en effet, qu'on exigeât des garanties particulières pour les communautés nouvelles, et qu'on accordât plus de facilités aux communautés qui s'étaient montrées à l'œuvre et dont, pour ainsi dire, l'épreuve avait été faite publiquement.

242. Cette controverse a été, au moins en partie, tranchée par un décret du 31 janvier 1852. Je dis *en partie,* parce que ce décret n'est pas applicable aux communautés en général, mais seulement « aux congrégations religieuses de femmes qui se con-« sacrent à l'éducation de la jeunesse et au soulagement des pau-« vres malades, et aux communautés qui se trouvent dans des « conditions analogues. » A la vérité, les congrégations paraissent être, pour la plupart, comprises dans cette énumération. Cependant la loi du 24 mai 1825 est générale et pose un principe, tandis que la disposition du décret du 31 janvier 1852 est spéciale, et ne s'applique pas aux communautés de femmes qui n'auraient pas pour objet l'éducation de la jeunesse, le soulagement des enfants pauvres ou tout autre objet analogue. Quoique très étendue, par rapport aux congrégations qui existent, la disposition du décret n'est pas générale et laisse une place à l'exception.

Le décret du 31 janvier 1852 autorise l'établissement, par décret, des communautés, dans les quatre cas suivants; 1° lorsqu'elles déclareront adopter, quelle que soit l'époque de leur fondation, des statuts déjà vérifiés et enregistrés au conseil d'État et approuvés pour d'autres communautés religieuses; 2° lorsqu'il sera *attesté par l'évêque diocésain* que les congrégations qui présenteront des statuts nouveaux existaient antérieurement au 1er janvier 1825; 3° lorsqu'il y aura nécessité de réunir plusieurs communautés qui ne pouvaient plus subsister séparément; 4° lorsqu'une association, après avoir été reconnue comme communauté régie par une supérieure locale, justifiera qu'elle était réellement dirigée, à l'époque de son autorisation, par une supérieure générale, et qu'elle avait formé à cette époque des établissements sous sa dépendance. Ainsi toutes les fois qu'une congrégation nouvelle se conforme à des statuts approuvés déjà, ou s'il s'agit d'établir des statuts nouveaux, lorsque l'évêque atteste que la société existait au 1er janvier 1825, un décret suffit. Au contraire, une loi est nécessaire toutes les fois qu'il s'agit de créer un établissement nouveau avec des statuts nouveaux. Quant à l'existence de la congrégation au 1er janvier 1825, le décret décide qu'elle sera constatée par l'Ordinaire. Ainsi est résolue la question de savoir quelles circonstances constituaient l'existence de la communauté. L'évêque n'est pas affranchi de toute règle; il ne donnera le certificat que si la congrégation existait publiquement avant le 1er janvier 1825. Il devrait le refuser à celles qui n'avaient qu'une existence clandestine. Si l'Ordinaire s'écartait de cette ligne, le chef de l'État, en refusant l'autorisation, corrigerait l'erreur de l'autorité diocésaine.

Que l'autorisation soit donnée par une loi ou par une ordonnance, elle ne peut être accordée qu'avec l'assentiment de l'Ordinaire. L'évêque est juge souverain des besoins religieux dans son diocèse; s'il ne donnait pas son adhésion à la création d'une communauté, l'affaire serait arrêtée et le gouvernement ne pourrait pas accorder l'autorisation. Il en est autrement de l'avis du préfet. Qu'il soit favorable ou non, cet avis n'a qu'une valeur purement consultative; aussi le gouverne-

ment peut-il accorder l'autorisation nonobstant le dissentiment du préfet[1].

243. Les congrégations religieuses, en effet, sont placées sous l'autorité de l'évêque qui en est le véritable supérieur. Leurs statuts ne seraient pas approuvés si elles ne se soumettaient pas à la *juridiction de l'ordinaire* (art. 2 de la loi du 24 mai 1825). Sous ce rapport, le régime des communautés diffère de celui qui existait avant 1789; car il y avait, dans l'ancien droit, un grand nombre de communautés ou abbayes qui n'étaient pas soumises à la juridiction de l'évêque. Aujourd'hui, l'autorité dans le diocèse est une; si le supérieur ou la supérieure ont l'administration directe de la communauté, c'est l'évêque qui en est le supérieur médiat, et tous les actes qui concernent les congrégations sont soumis à son approbation.

244. L'approbation de l'évêque ne suffit que pour les actes d'administration. Quant aux actes d'acquisition ou d'aliénation, la loi du 24 mai 1825, art. 4, exige pour les congrégations religieuses de femmes l'autorisation du chef de l'État. « Les établissements dûment autorisés pourront avec l'autorisation spéciale du roi : 1° accepter les biens meubles et immeubles qui leur auraient été donnés par acte entre-vifs ou par acte de dernière volonté; 2° acquérir à titre onéreux des biens immeu-

[1] Formalités à remplir pour obtenir l'autorisation nécessaire à une communauté religieuse :

1° Demande d'autorisation adressée à l'évêque;

2° Approbation de la demande par l'évêque. La demande comprend l'indication des personnes dont se composera l'établissement; les statuts de la communauté et la justification qu'elle aura des ressources pécuniaires suffisantes;

3° Enquête *de commodo et incommodo*, si elle est ordonnée par le préfet;

4° Avis du conseil municipal;

5° Avis du sous-préfet;

6° Avis du préfet;

7° Projet de décret ou projet de loi, suivant les cas.

Le projet de décret est présenté au Conseil d'État par le ministre des cultes. L'affaire est, au Conseil d'État, l'objet d'une délibération en assemblée de section et en assemblée générale (Règlement du Conseil d'État du 2 août 1879, art. 7, n° 3). Le projet de décret tel qu'il est sorti des délibérations du conseil est présenté à la signature du chef de l'État.

bles ou des rentes; 3° aliéner les biens immeubles et les rentes dont ils seraient propriétaires. »

Cette disposition n'exige pas l'autorisation du chef de l'État pour l'acquisition à titre onéreux ni pour l'aliénation des meubles autres que les rentes. Au contraire, l'acquisition à titre gratuit est soumise à l'approbation de l'autorité centrale tant pour les meubles corporels que pour les immeubles et les rentes. Si l'autorisation est exigée pour l'acceptation des dons et legs mobiliers, c'est dans l'intérêt de la famille du donateur ou testateur[1]. Le législateur ne veut pas, d'un autre côté, que le domaine des congrégations puisse indéfiniment s'accroître, et il soumet les acquisitions à titre gratuit, même quand elles ont des meubles pour objet, aux restrictions qui frappent les établissements de mainmorte. Les acquisitions de meubles à titre onéreux ne présentaient pas le même péril; car elles ne diffèrent pas, quant à leurs effets, des actes d'administration, et comprennent les fournitures qu'il aurait été incommode de soumettre à l'approbation du pouvoir central.

L'article 4 de la loi du 24 mai 1825 ne s'applique pas aux communautés d'hommes. Est-ce à dire que les actes d'acquisition ou d'aliénation de ces congrégations ne seront pas soumis à l'approbation du chef de l'État? Non; car, elles sont régies par la loi générale du 2 janvier 1817 sur les *établissements ecclésiastiques*. Or les congrégations sont comprises dans cette dénomination, et ce qui le prouve particulièrement, c'est que l'ordonnance du 2 avril 1817, rendue en exécution de la loi, dit dans son article 3 que l'acceptation des dons et legs aux *associations religieuses* sera faite par le supérieur de ces associations. (Art. 1 et 2 de la loi du 2 janvier 1817).

De ce que les congrégations d'hommes ne sont pas régies par la loi du 24 mai 1825, on a tiré avec raison la conséquence que les restrictions de cette loi ne leur sont pas applicables. Ainsi serait valable un legs universel fait à une communauté d'hommes tandis

[1] Une congrégation reconnue ne peut pas accepter un don manuel sans autorisation du gouvernement; mais l'autorisation peut intervenir utilement à toute époque. C. de Paris, arrêt du 26 janvier 1881 (D. P. 1882, II, 205).

que pour les communautés de femmes la loi ne permet aux personnes qui en font partie, de donner au delà du quart de leurs biens, à moins que le quart n'excède pas 10,000 fr.[1].

245. Aucune des lois dont nous venons d'exposer les dispositions principales ne soumet les congrégations religieuses à l'autorisation du conseil de préfecture pour ester en justice. Je conclus de ce silence que les congrégations sont capables de plaider sans autorisation. Il est vrai que les procès peuvent indirectement conduire à l'aliénation, et que, pour aliéner, l'autorisation par décret est exigée. Mais ce raisonnement conduirait à décider que, pour plaider, la communauté sera soumise à l'autorisation par décret. Quel raisonnement singulier! Faut-il conclure de ce que la loi exige un décret pour autoriser l'aliénation que la permission du conseil de préfecture sera indispensable pour plaider? Il est vrai que, d'après un décret du 18 février 1809, article 14, « les revenus et biens des congré-« gations religieuses ne *pourront être administrés que confor-« mément aux lois et règlements sur les établissements de bien-« faisance.* » Mais cette assimilation aux biens d'hospices n'est pas générale; elle n'est faite que pour les congrégations religieuses dont parle le décret du 18 février 1809. Il faudrait donc distinguer, comme quelques écrivains ont proposé de le faire, entre les communautés religieuses et exiger l'autorisation du conseil de préfecture pour celles qui sont mentionnées dans le décret, tandis que les autres communautés en seraient dispensées. Cette solution aurait pour résultat d'attribuer à la législation sur cette matière une grande incohérence; car, sans qu'il y eût aucun motif de différence, quelques communautés seraient libres de plaider et d'autres auraient à se pourvoir de l'autorisation du conseil de préfecture.

Pour quel motif, après tout, les congrégations ont-elles été soumises à l'approbation du Gouvernement? Est-ce par sollicitude pour leur prospérité? N'est-ce pas plutôt pour prévenir un développement excessif de leurs biens?

[1] Trib. de Dunkerque, jug. du 28 mars 1878 (D. P. 1880, III, 55). La doctrine des jurisconsultes est conforme à l'opinion consacrée par ce jugement.

Or, les actions en justice ne présentant de danger que pour la congrégation, la loi n'avait pas à craindre que les procès fussent, pour les communautés, un moyen d'acquérir une puissance extraordinaire [1].

246. Les communautés religieuses non autorisées sont nombreuses dans notre pays, et leur situation donne lieu à des questions de droit aussi importantes que difficiles. Nous avons décidé plus haut que les communautés religieuses au-dessus de vingt personnes ne tombent pas sous le coup des articles 291-294 C. pén., parce que leurs membres sont domciliés dans l'établissement et que, pour l'application de la peine, on ne compte pas les personnes domiciliées dans le lieu où se tient l'association (*Suprà*, t. I, p. 421). Mais nous avons ajouté que si la peine ne pouvait pas être prononcée, l'administration avait le droit de dissoudre les communautés non autorisées en vertu des lois de 1790 et 1792, et du décret du 3 messidor an XII, dont la prohibition n'a jamais été abrogée [2].

C'est en vertu de ces lois non-abrogées ou, comme on l'a dit souvent, en vertu des *lois existantes*, par opposition aux lois

[1] D'après un avis du comité de l'intérieur du 13 janvier 1835, l'autorisation du conseil de préfecture ne doit pas être exigée ; mais un autre avis du comité de législation du 21 mai 1841 a décidé que l'autorisation est nécessaire. M. Reverchon (*Autorisation de plaider*, p. 360 et 365) distingue entre les communautés dont parle le décret du 18 février 1809 et celles sur lesquelles ce décret garde le silence. — M. Serrigny, *Organisation, compétence et procédure*, t. I, p. 614, n° 499, décide que, dans aucun cas, l'autorisation du conseil de préfecture n'est exigée pour les congrégations religieuses. — V. dans le même sens, arr. de la Cour de cassation du 3 avril 1854 (Sir., 54, I, 301).

[2] Ces lois, bien avant les décrets du 29 mars 1880, ont été considérées comme étant en vigueur. La raison en est que ni la jurisprudence ni la doctrine n'admettent l'abrogation par la non-application ; elles exigent que l'abrogation soit formelle. Dans ses *Études administratives*, M. Vivien affirmait cette proposition sans qu'elle lui parût faire doute et, un jour, à la tribune du Sénat impérial, un orateur favorable aux congrégations, s'en fit un argument pour demander une loi nouvelle dont les lois existantes seraient le correctif, si on croyait qu'il y eût danger (Vivien, t. II, p. 305, 2e édit.). Nous avons à la tribune du Sénat combattu au fond les décrets du 29 mars, mais pas au point de vue de l'abrogation des lois antérieures, abrogation qui n'est pas admise par les jurisconsultes.

qu'on n'avait pas pu obtenir du Sénat, que furent rendus les décrets du 29 mars 1880 sur la dissolution des congrégations non autorisées. Le premier des décrets, spécial à l'ordre des Jésuites, prononçait la dissolution sans réserve; le second accordait un délai aux autres congrégations non autorisées pour se faire reconnaître. La même faculté n'était pas accordée aux Jésuites, parce que le Gouvernement était résolu à ne pas les autoriser. L'exécution des décrets a été faite *manu militari,* en vertu du droit qui appartient au Gouvernement d'employer la force pour faire cesser une violation flagrante de la loi. Les religieux ont élevé des réclamations contre ces mesures pour violation de leur liberté, de leur propriété, de leur domicile. Mais toutes ces contestations — ou à peu près toutes — ont été arrêtées, dès le début, par une question de compétence que le Tribunal des conflits a tranchée en faveur de la juridiction administrative. Cette question trouvera sa place quand nous traiterons de la matière des *conflits.* Nous avons, en ce moment, à rechercher quelle est, au point de vue juridique, la situation des congrégations non autorisées.

Si les membres de la communauté ont fait un acte pour régler leurs intérêts, il y aura société et on suivra les dispositions générales du titre des *Sociétés* du Code civil. Les dispositions sur l'établissement, l'administration et la dissolution de la société seront applicables. Les statuts, s'il en a été fait, ne vaudront que comme convention, et la communauté ne sera qu'une société ordinaire. S'il n'y avait ni acte ni statuts, la communauté ne serait qu'une association de fait qui serait traitée comme le sont, en général, les associations non légalement constituées [1].

247. Les communautés non autorisées n'ayant pas les avan-

[1] Un arrêt très important de la Cour de Paris, du 2 mars 1858, *Deguerry c. Communauté de Picpus* (D. P. 1858, II, 49), a décidé que les administrateurs de la communauté non autorisée sont responsables de leur gestion, et peuvent être personnellement actionnés, en restitution des sommes qu'ils ont reçues, par un associé qui a quitté la communauté, surtout lorsque, comme dans l'espèce, la constitution de la communauté avait éprouvé des modifications qui avaient causé la sortie de la demanderesse.

tages de celles qui ont été constituées légalement, il est juste réciproquement de ne pas leur appliquer les restrictions qui ont été faites pour les congrégations reconnues. Ainsi la loi du 24 mai 1825 défend à tout membre d'une communauté de femmes, de donner au delà du quart de ses biens (à moins que ce quart ne soit inférieur à 10,000 fr.), soit à la communauté, soit à un membre de la communauté. Mais cette disposition n'est faite que pour les congrégations autorisées, et n'est pas applicable à celles qui ne sont pas reconnues. A la vérité, le legs qui serait fait à la communauté elle-même serait nul comme fait à une personne non existante; mais nous croyons que le legs à un membre de la communauté serait valable d'après le droit commun.

248. La validité des dispositions testamentaires entre membres d'une communauté non autorisée a cependant été contestée par la raison que ces congrégations seraient dans une position meilleure que les congrégations autorisées. N'auraient-elles pas, en effet, plus de liberté et, par conséquent, des moyens plus efficaces d'acquérir la puissance? Que deviendrait la surveillance de l'État et quel moyen lui resterait-il pour arrêter ces congrégations qui trouvent dans l'inobservation des lois un moyen de grandir en richesse et en puissance[1]?

Les religieux gratifiés d'un legs, même avec l'intention d'en faire profiter l'œuvre, sont-ils incapables de recevoir la libéralité? Ce sont, dit-on, des personnes interposées. Mais l'interposition suppose une personne qui existe et qui est incapable de recevoir; or la congrégation n'existant pas puisqu'elle n'est pas reconnue, il ne peut pas y avoir interposition. Il y a donation ou legs non en faveur d'un incapable, par personne interposée,

[1] C. cass., arr. des 9 novembre 1859 (D. P. 1859, I, p. 70) et du 3 juin 1861, *Moreau c. Houdbert* (D. P. 1861, I, p. 218). Dans ces deux arrêts, la Cour suprême a décidé que les communautés non autorisées n'ont ni existence ni capacité, et qu'elles ne peuvent ni contracter ni ester en justice. Les contrats faits en leur nom sont donc nuls, comme faits par une personne non existante. — Par le dernier arrêt, il a été jugé que les frères de Saint-Joseph ne sont pas une communauté régulièrement reconnue, nonobstant l'ord. du 25 juin 1823.

mais d'une œuvre par les soins de celui qui reçoit. L'œuvre, on le suppose, n'a rien d'illicite parce qu'elle a un caractère religieux. Cette société n'a pas les privilèges d'une corporation reconnue; comme association elle est menacée de lois sévères; comme société civile, s'il en a été fait une, elle est tenue d'observer le droit commun. Faut-il, de plus, décider que ses membres sont individuellement frappés d'incapacité pour recevoir des libéralités au profit d'une œuvre qui n'est pas illicite? Le motif de cette incapacité fait défaut; car 1° il ne peut pas y avoir interposition puisque l'incapable dont on parle n'existe pas et 2° l'œuvre est licite. Mais cette opinion n'est pas admise par la jurisprudence. Le donateur ou les héritiers du testateur peuvent réclamer en justice ce qu'ils ont donné aux membres des congrégations non reconnues.

249. Les biens donnés à un religieux en vue de gratifier une communauté non autorisée dont il est membre, peuvent, d'après la jurisprudence, être revendiqués par le donateur ou ses héritiers. Leur action est-elle éteinte après l'expiration du délai de trente ans? Oui, dit-on, en vertu de l'article 2262 du Code qui est général. Cependant la communauté n'a pas acquis puisqu'elle n'a pas d'existence; ni le religieux puisqu'il n'a pas eu l'intention d'acquérir pour lui-même. On ajoute que ces biens n'appartenant ni au donateur qui a laissé éteindre son droit, ni au véritable donataire qui n'a pu acquérir, ni au donataire apparent qui n'a pas voulu acquérir, sont des biens vacants et sans maître dont la propriété revient à l'État en vertu de l'article 539. Cette opinion repose, selon nous, sur une confusion entre la prescription libératoire et l'usucapion. En matière de prescription acquisitive, le droit de l'un étant corrélatif au droit de l'autre, il n'y a extinction pour celui-ci que s'il y a acquisition par celui-là. Une action réelle ne s'éteint pas d'une manière absolue mais relativement à la partie qui se trouve dans les conditions pour opposer la prescription. C'est un moyen pour repousser l'action; ce n'est pas un moyen de fonder la revendication[1].

La question de la capacité des congrégations non autorisées s'est, dans ces derniers temps, présentée devant le tribunal de

[1] Lyon, 12 juillet 1878 et Cass., 5 mai 1879, *Ovize* (D. P. 1880, I, 145).

la Seine et la cour de Paris dans des circonstances particulières.

Un religieux, membre d'une congrégation non autorisée, avait acheté en son nom une propriété urbaine et, à propos de l'exhaussement d'un mur, son voisin contesta le droit du religieux puisqu'il avait acheté non pour lui mais pour une communauté qui n'existant pas ne pouvait être représentée en justice. Le tribunal accueillit cette fin de non-recevoir étrange[1] mais le jugement fut réformé par la cour et avec grande raison[2]. On ne peut en effet contester en justice le droit de propriété à celui qui est en possession *animo domini* en vertu d'un titre, à moins qu'on n'agisse en revendication contre lui et qu'on ne veuille faire prévaloir des titres meilleurs. Mais comment admettre que contrairement à la possession et au titre, contrairement à la règle : *provision est due au titre,* on puisse écarter la réclamation de celui qui est propriétaire en vertu d'une acquisition régulière, en contestant, non pour soi ni pour personne, le droit de l'adversaire[3]?

Quant aux dons et legs faits par un membre de la communauté à un autre, il est impossible de leur appliquer la présomption d'interposition qui sert de base à l'article 5 de la loi du 24 mai 1825. La communauté n'existant pas, il n'y a pas lieu à présumer que le testateur a voulu faire un fidéicommis; mais s'il était démontré, par les circonstances de la cause, que le légataire n'a été gratifié qu'en vue de cette personne qui n'existe pas, le fidéicommis étant impossible, le legs serait caduc comme tombé *in eum casum quo consistere nequit.* En d'autres termes, nous admettons la nullité à la suite d'appréciation des faits; nous n'admettons pas la nullité de droit par présomption d'interposition.

CONGRÉGATIONS. — DROIT COMPARÉ.

250. Angleterre. — Les mœurs sont, en cette matière, loin d'être d'accord avec la loi; il y a aussi en Angleterre des

[1] Trib. de la Seine, jug. du 1er février 1878 (D. P. 1879, II, 225).
[2] Cour de Paris, arr. du 21 février 1879 (D. P. 1879, II, 225).
[3] Lyon, arr. du 12 juillet 1878 (D. P. 1880, I, 145-148).

lois existantes contre les Jésuites mais elles sommeillent et, comme le dit Fischel, ce sont des « armes sans tranchant[1]. » Tout Jésuite ou religieux de nationalité britannique, lié par un vœu, est tenu de se faire inscrire chez un juge de paix. Tout religieux étranger qui met le pied sur le sol britannique doit être puni pour *misdemeanour* et banni à perpétuité. Cependant un secrétaire d'État peut accorder même à un Jésuite étranger une carte de séjour révocable. C'est grâce à cette faculté que les lois si sévères ont cessé d'être appliquées et que la tolérance de fait a remplacé l'intolérance légale.

251. Allemagne. — Une loi du 4 juillet 1872 prononça l'exclusion de l'ordre des Jésuites du territoire de l'Allemagne. La création d'établissements par ces ordres était prohibée, et les établissements existants devaient être supprimés dans un délai à déterminer par le conseil fédéral mais qui ne pourrait pas excéder six mois[2].

Art. 2. Les Jésuites étrangers pouvaient être expulsés et les Jésuites d'origine allemande pouvaient être empêchés de résider dans certaines circonscriptions.

Art. 3. Le conseil fédéral était chargé de l'exécution de la loi.

Conformément à cette disposition, un arrêté du conseil fédéral de l'Empire disposa que la société de Jésus cesserait d'exister après l'expiration d'un délai de six mois.

Le 20 mai 1873[3], un autre arrêté du conseil fédéral décida que les congrégations des Rédemptoristes, des Lazaristes, du Saint-Esprit et du Sacré-Cœur de Jésus seraient considérées comme ayant de l'affinité avec l'ordre de la Société de Jésus dans le sens de la loi du 4 juillet 1872. En conséquence de cette assimilation, ces congrégations devaient se dissoudre dans les six mois.

Saxe. — Une loi du 23 août 1876 a pris à l'égard des ordres

[1] Fischel, t. I (trad. fr.), p. 129.
[2] *Annuaire* de la Société de législ. comp., 1873, p. 190 et 191.
[3] *Annuaire*, 1874, p. 85.

religieux les mesures que la loi générale d'Empire avait prescrites.

Art. 30. « Les membres d'ordres religieux et de congrégations ressemblant à ces ordres ne peuvent, même individuellement, exercer leur mission religieuse dans l'étendue du royaume. Seules les religieuses d'origine allemande appartenant à des congrégations de femmes établies en Allemagne qui se bornent à soigner les enfants et les malades peuvent continuer à exercer *individuellement* leur mission dans le pays, mais seulement sous la surveillance et avec l'autorisation du gouvernement. L'autorisation accordée est toujours révocable. »

252. Italie. — La loi du 19 juin 1873 a fait application à l'État Romain des quatre lois qui avaient, avant l'occupation de Rome, été mises en vigueur dans les autres provinces du royaume d'Italie[1].

Ces quatre lois, toutes relatives à la suppression des couvents et à la conversion en rentes sur l'État du revenu de leurs immeubles, portaient les dates suivantes :

1° Décret royal du 7 juillet 1866 qui ne reconnaît plus la personnalité civile aux associations avec le régime de la vie en commun et attribue leurs biens à l'État, rend leurs droits civils et politiques aux religieux et permet au gouvernement d'autoriser les membres à continuer leur vie en communauté, en leur désignant les maisons où ils se retireraient. L'attribution des biens n'était pas pure et simple; elle était faite à la charge d'inscrire, *en faveur du fonds pour le culte*, avec jouissance du jour de la prise de possession, une rente 5 0/0 égale au revenu certifié et soumis à la taxe de mainmorte, déduction faite de 5 0/0 pour frais d'administration.

2° Loi du 5 août 1867. Elle enlève la personnalité civile aux « chapitres, chapellenies, prélatures, et généralement à toutes « associations religieuses auxquelles la loi précédente ne s'ap-

[1] *Annuaire* de la Soc. de législation comparée, 1874, p. 299. Le texte de cette loi importante est précédé dans l'Annuaire d'une notice de M. Henri Barboux.

« pliquait pas d'une façon suffisamment précise. » Elle frappait tout le patrimoine ecclésiastique d'un impôt de 30 0/0.

3° La loi du 29 juillet 1868. Elle se bornait à régler quelques points de détail.

4° La loi du 11 août 1870. Elle complétait les mesures précédentes en ordonnant la conversion, aux mêmes conditions, des biens appartenant aux fabriques.

En étendant aux États Romains les lois précédentes, la loi du 19 juin 1873 y apporta cependant quelques tempéraments. Ainsi elle fixa à 600 livres la pension de tous les religieux, quelque fût leur âge, tandis que les lois antérieures n'accordaient ce chiffre qu'aux religieux âgés de plus de 60 ans. D'un autre côté, elle convertit en rentes le revenu de la totalité du prix effectif et non le revenu certifié. Enfin la taxe de 30 0/0 ne grevait (cette modification fut générale pour tout le royaume) le revenu des chanoines qu'au-dessus de 800 livres et celui des autres bénéficiers qu'au dessus de 500 livres.

L'article 2, § 4, assignait au Saint-Siège un revenu de 400,000 « livres pour pourvoir aux dépenses des ordres religieux existant à l'étranger. »

253. Suisse. — Constitution fédérale du 20 mai 1874, Art. 51. « L'ordre des Jésuites et les sociétés qui lui sont affiliées ne peuvent être reçus dans aucune partie de la Suisse et *toute action dans l'église* et *dans l'école* est interdite *à leurs membres*.

« Cette interdiction peut aussi être étendue par voie d'arrêté fédéral à tout ordre religieux dont l'action est dangereuse pour l'État ou trouble la paix entre les confessions. »

Art. 52. « Il est interdit de fonder de nouveaux couvents et de rétablir ceux qui ont été supprimés. »

254. États-Unis. — Le territoire du Nouveau Mexique avait accordé la personnalité civile à la société des Jésuites. Cette concession a été annulée par une loi fédérale du 3 février 1879, fondée sur l'article des statuts portant que « les assemblées législatives des différents territoires *ne pourraient pas accorder des chartes et privilèges spéciaux.* » Or, c'était accorder un pri-

vilège spécial que de conférer à la compagnie de Jésus la faculté illimité d'acquérir.

255. *États-Unis. — État d'Illinois.* — Une loi fort digne d'attention, à cause de son caractère libéral, a été faite par la législature de l'État d'Illinois sur l'incorporation des associations religieuses.

Loi du 11 avril 1876. « Art. 1. Il sera permis aux conventions diocésaines, synodes, comités presbytéraux, assemblées annuelles, enfin à tous les corps qui gouvernent une Église non encore incorporée, de choisir quelques personnes sages, trois au moins neuf au plus, comme *trustees,* afin d'administrer les biens qui appartiennent à cette église. — Le président et le secrétaire du corps dont il s'agit devrait immédiatement déclarer, dans un certificat signé d'eux, les noms des personnes choisies comme *trustees.* — Cette déclaration sera inscrite dans le livre tenu à cet effet et, à partir de l'inscription, les *trustees* et leurs successeurs formeront un corps moral *(a body corporate)* désigné sous le nom qui aura été mentionné dans la déclaration.

« Art. 2. Les *trustees* pourront acquérir les biens meubles et immeubles par dons, legs, achats pour subvenir à des œuvres de religion, d'éducation et de charité. — Ils administreront ces biens dans l'intérêt des paroisses, congrégations, sociétés, églises, chapelles, missions, institutions, religieuses et bienfaisantes ou charitables ou pédagogiques. En aucun cas, le revenu des biens dont s'agit ne pourra dépasser 25,000 dollards (125,000 francs).

« Art. 3. Si la chapelle, congrégation, paroisse viennent à se dissoudre, les *trustees* pourront appliquer les biens à l'un des objets indiqués par l'article 2. »

§ 13. — Établissements de bienfaisance.

Sommaire.

256. Définition des hospices et hôpitaux.
257. A qui appartiennent les hôpitaux.
258. Du cas où la commune n'a pas d'hôpital. — Traité avec le département.
259. Établissement des hospices. — Formalités.

260. Constitution des commissions administratives.
261. Suite.
262. Les commissions administratives prennent deux espèces de délibérations.
263. Délibérations réglementaires.
264. Délibérations soumises à l'approbation préalable.
265. Autorités chargées de donner cette approbation.
266. Asiles départementaux d'aliénés. — Commission de surveillance.
267. Directeur de l'asile. — Représente-t-il l'asile en plaidant et en contractant?
268. Bureaux de bienfaisance.
269. Administration et gestion de leur patrimoine.
270. Le bureau est représenté par la commission. — Dons et legs faits aux pauvres.
271. Assistance publique à Paris. — Directeur.
272. Conseil de surveillance.
273. Attributions de ce conseil.
274. Droit comparé. — Angleterre.
275. — États-Unis.
276. — Espagne.

On a longtemps discuté et on discutera longtemps sur l'*assistance publique*. La charité légale a été condamnée par la plupart des économistes parce qu'à leurs yeux elle va contre son but, en développant l'imprévoyance et qu'en somme elle fait des pauvres plutôt qu'elle ne les soulage. Incontestablement la distribution de secours à profusion et sans discernement produirait de mauvais résultats. Que cette faute fût commise par la charité privée ou par la charité publique, l'effet serait aussi regrettable; mais la loi n'a d'action que sur l'assistance publique et c'est pour cela que la question de la *charité légale* est au nombre des problèmes sociaux tandis que la charité privée reste en dehors de cette controverse. A ce point de vue la question relève de l'économie politique. Nous nous bornerons à faire observer que dans notre pays l'assistance ne doit pas inquiéter, malgré les développements qu'elle a pris. La masse des salaires est de quatre milliards et demi. Le total des dépenses de l'assistance publique, sous toutes ses formes, n'atteint pas cent millions. On voit que la charité ne tue pas le travail. L'esprit de prévoyance sera d'ailleurs tenu en éveil soit par le sentiment de la dignité humaine, soit au moins par le sentiment d'amour-propre si général et si actif. Nous n'avons à nous occuper ici que des établissements de charité ou de bienfaisance qui sont des personnes morales.

256. A. **Hôpitaux et hospices.** — Parmi les établissements de bienfaisance, les uns (ce sont les hôpitaux et les hospices) reçoivent les indigents malades ou infirmes, et les autres (ce sont les bureaux de bienfaisance) ont pour mission de distribuer des secours à domicile.

Entre les *hospices* et les *hôpitaux* il y a cette différence que les hospices sont destinés aux indigents *infirmes* et les hôpitaux aux indigents *malades*. Aussi le séjour, dans les premiers, est-il permanent pour ceux dont l'entrée a été autorisée, tandis que le séjour des malades, dans les seconds, est temporaire et en attendant la guérison[1]. Quelques établissements, tels que l'asile de Vincennes et celui de Vésinet, ont été créés pour recevoir pendant quelques jours les malades convalescents. Au reste, les hôpitaux et les hospices sont soumis au même régime administratif et, si leur but est différent, la législation qui les régit est unique.

257. Ordinairement les hospices et les hôpitaux appartiennent aux communes. Quelques-uns cependant, et notamment le plus grand nombre des asiles d'aliénés, sont des établissements départementaux. Il y en a même, par exemple l'établissement de Charenton, qui appartiennent à l'État. En principe, l'assistance est municipale et, sauf les exceptions, elle est une charge de la commune.

Les indigents n'ont pas *droit à l'assistance*, et si le secours est un devoir pour la commune, il n'est pas un droit pour l'assisté. Notre législation n'a consacré ni le droit au travail, ni le droit à l'assistance par le travail, et nous ne sommes pas soumis à la *taxe des pauvres* qui a produit de si déplorables effets en Angleterre. Précisément parce c'est une lourde charge pour les paroisses, l'assistance en Angleterre est un sujet de nombreuses contestations, à cause des lois sur le domicile par rapport à l'assistance (*infrà*, § 275). Cette question n'a pas

[1] Il a été décidé qu'un hôpital ou hospice après avoir accepté un legs à la charge d'entretenir deux malades de telle commune, n'est pas obligé de recevoir, à défaut de malades, deux incurables, alors même que depuis le legs elle aurait ajouté à son service un quartier d'incurables. Paris, 25 février 1878 (D. P. 1878, II, 153).

chez nous la même importance, quoique cependant la loi française ait fixé le *domicile de secours* (L. du 24 vendémiaire an II) pour les infirmes et les vieillards.

La loi du 7 août 1851 distingue entre les malades et les infirmes. Aux termes de l'article 1er, si un indigent tombe malade dans une commune, aucune condition de domicile ne peut être exigée pour son admission à l'hôpital de la commune. Le mal a un caractère urgent qui ne permet pas qu'on arrête le malade à la porte de l'hôpital, sous prétexte de domicile; cette exigence serait inhumaine, et c'est avec raison que le législateur a voulu que l'on portât secours au malade de quelque lieu qu'il vînt. Au contraire, pour les indigents infirmes ou vieillards, l'admission est soumise à certaines conditions qui sont fixées par un règlement d'administration publique[1].

258. Lorsqu'une commune n'a pas d'établissement hospitalier pour recevoir ses malades ou incurables indigents, elle peut être autorisée à traiter avec les hospices ou hôpitaux du département. Ces hospices ou hôpitaux sont désignés par le conseil général, sur la proposition du préfet, et la commune paie à l'hospice ou à l'hôpital un prix de journée, qui est fixé par le préfet d'accord avec la commission administrative de l'établissement. Si, en général, l'entretien des malades et incurables est à la charge de la commune, le département peut venir en aide aux communes dont les ressources sont insuffisantes. De même, si un hospice ou hôpital avait des revenus qui le permissent, il pourrait recevoir des malades ou incurables des communes sans exiger le prix de la journée (art. 4 de la loi du 7 août 1851). L'administration des hospices et hôpitaux a le droit d'exercer

[1] Dans les Pays-Bas, la loi du 28 juin 1854, organique de l'assistance publique, a été modifiée au point de vue du domicile de secours par la loi du 1er juin 1870 qui a substitué le lieu de la résidence au lieu de la naissance. En Belgique, au contraire, la loi du 17 mai 1876 porte que « la commune où une personne est née est son domicile de secours. Cependant, si l'enfant est né dans une commune que ses parents n'habitaient pas, le domicile de secours est dans la commune où les parents avaient domicile. Une résidence de cinq ans suffit pour établir le domicile de secours dans la commune où on n'est pas né. »

un recours contre ceux des parents du vieillard, du malade ou de l'incurable, qui sont tenus de payer la dette alimentaire, conformément aux articles 205 et suiv. du Code civil.

259. L'établissement d'un hôpital ou hospice ne peut être autorisé que par un décret, cette matière n'ayant pas été décentralisée (déc. du 13 avril 1861, tableau A, n° 67, lettre *y*). S'il s'agissait d'un hôpital ou d'un hospice départemental l'art. 46, n° 20 de la loi du 10 août 1871 met au nombre des affaires sur lesquelles le conseil général statue définitivement, sauf annulation pour violation de la loi ou des règlements « *les créations d'institutions départementales d'assistance publique.* »

Les hospices et hôpitaux sont administrés par des commissions administratives, corps collectifs qui font exception au principe de notre législation d'après lequel *administrer est le fait d'un seul et délibérer le fait de plusieurs.* Nous verrons, en effet, que la commission est chargée non-seulement de délibérer, mais encore d'agir.

260. La composition de la commission administrative a, dans ces dernières années, éprouvé plusieurs changements. Une loi du 21 mai 1873 avait, aux cinq membres nommés par le préfet et renouvelables par cinquième, ajouté comme membres de droit le maire et le curé ou desservant de la paroisse. La réaction ne tarda pas à se produire contre cette innovation et, dès 1876, une proposition d'initiative parlementaire demanda non-seulement qu'on retirât la concession faite au clergé, mais que la nomination des autres membres fût rendue aux administrations municipales. Les hôpitaux et hospices étaient, d'après l'auteur de la proposition, une institution avant tout communale. Les uns avaient été créés par les communes; ceux dont l'origine était différente avaient cependant reçu plus d'une fois des libéralités soit des habitants, soit même de la commune. Leur destination, en tout cas, était toujours municipale. La tradition était, disait-on, conforme à l'esprit de la proposition. Sous l'ancienne monarchie, en effet, les élus des communes avaient reçu des mains de l'Église le soin de veiller aux établissements de cette nature. Plusieurs ordonnances leur avaient conféré ou confirmé cette attribution, et ces ordonnances avaient toujours

été accueillies par les parlements avec la plus grande faveur. Cette tradition de la monarchie fut suivie pendant la Révolution, et elle fut notamment consacrée par les lois du 16 vendémiaire an V et du 16 messidor an VII qui firent nommer par l'élection les cinq membres de la commission administrative. C'est à partir seulement de l'an VIII que la nomination par le pouvoir fut substituée à l'élection des cinq membres telle qu'elle avait été pratiquée pendant la première Révolution.

N'était-ce pas préparer l'introduction de la politique dans l'administration de la bienfaisance? Le gouvernement eut cette appréhension. Aussi déposa-t-il un projet qui fut examiné en même temps que la proposition d'initiative, et de cette discussion sortit la loi du 5 mai 1879 qui n'adopta qu'en partie l'élection par les municipalités et ne donna même à l'élément élu que la plus petite place.

La commission administrative, d'après cette loi, se compose: 1° du maire qui est membre de droit, et 2° de six membres renouvelables, dont deux nommés par le conseil municipal et quatre par le préfet. Les membres nommés par le conseil municipal suivent le sort de l'assemblée qui les nomme; ils doivent être soumis à réélection toutes les fois que le conseil est lui-même réélu[1]. Quant aux membres désignés par le préfet, ils sont nommés pour quatre ans et renouvelés par quart chaque année suivant l'ordre fixé par le sort après la constitution générale de la commission.

Les membres de la commission peuvent être révoqués individuellement et les commissions être dissoutes par le ministre de l'intérieur. La commission doit être, dans le mois, réformée ou complétée; en cas de dissolution, le conseil municipal peut nommer les mêmes délégués; car peut-être ces membres étaient absolument étrangers aux causes qui ont fait prononcer la dissolution. Mais ceux qui auraient été l'objet d'une révocation individuelle ne pourraient être réélus qu'après une année.

[1] Le conseil municipal est élu pour quatre ans en vertu de la nouvelle loi municipale (5 avril 1884, art. 41).

Dans les grandes villes, le nombre des commissaires pourrait être insuffisant. La loi du 5 août 1879, reproduisant sur ce point des dispositions antérieures, dit que ce nombre pourra être augmenté par un décret rendu en conseil d'État. Mais l'augmentation doit avoir lieu en nombre pair afin que le préfet et le conseil municipal conservent, dans la nomination, la même proportion (art. 2).

261. Rien dans les termes de la loi ne s'oppose à ce que le préfet désigne des conseillers municipaux et dans les petites communes il serait quelquefois difficile de choisir les membres de la commission en dehors des membres du conseil; mais les instructions ministérielles recommandent de faire les choix autant que possible, en dehors du conseil, l'élément municipal étant suffisamment représenté par le maire et deux délégués c'est-à-dire par trois membres sur sept. Les mêmes instructions ajoutent que si le curé n'en fait plus partie de droit, rien ne s'oppose à ce qu'il entre dans la commission soit comme membre élu, soit comme membre nommé par le préfet. Ces instructions recommandent aussi d'appeler parmi les anciens membres ceux qui auront fait preuve de zèle et n'ont pas mêlé la politique à la bienfaisance.

Les délégués du conseil municipal peuvent être pris parmi les conseillers municipaux ou en dehors du conseil. Sont inéligibles ceux qui se trouveraient dans un des cas d'incapacité prévus par la loi électorale (art. 3). L'élection a lieu à la pluralité des voix, et après deux tours, s'il y a partage, le plus âgé est élu. — Où seraient portées les contestations sur la validité de l'élection? D'après la circulaire ministérielle[1], il faudrait considérer l'élection comme une délibération du genre de celles qui statuent définitivement et appliquer le recours qu'autorise l'art. 68, § dern. de la loi du 5 avril 1884.

262. La commission administrative prend deux espèces de délibérations. Les unes sont exécutoires par elles-mêmes, sans autorisation préalable, et peuvent seulement être annulées par

[1] Circulaires du ministre de l'intérieur des 26 septembre et 14 novembre 1879.

le préfet dans les trente jours qui suivent la notification officielle. Le silence du préfet emporte approbation tacite et, en ce qui concerne cette catégorie de délibérations, la loi n'exige pas une approbation préalable expresse. Dans ces cas, les attributions de la commission administrative ressemblent à celles que prend le conseil municipal dans les circonstances prévues par l'article 17 de la loi du 18 juillet 1837[1], aujourd'hui article 61, § 1 et 68, § dern. de la loi du 5 avril 1884. D'autres délibérations, au contraire, ne sont exécutoires qu'en vertu de l'approbation par l'autorité supérieure. C'est ce qui est prescrit spécialement pour les délibérations relatives au changement d'affectation des biens.

Les biens des établissements de bienfaisance sont d'abord affectés à des services d'utilité publique et cette application peut souvent être modifiée suivant les besoins de ces établissements : « Les délibérations, dit l'art. 120 de la loi du 5 avril 1884, par lesquelles les commissions administratives chargées de la gestion des établissements publics communaux changeront en totalité ou en partie l'affectation des locaux, des objets mobiliers ou immobiliers appartenant à ces établissements dans l'intérêt d'un service public ou privé, ou mettraient à la disposition soit d'un autre établissement public ou privé, soit d'un particulier, lesdits locaux ou objets ne sont exécutoires qu'après avis du conseil municipal, et en vertu d'un décret rendu sur la proposition du ministre de l'intérieur. »

263. D'après l'article 8 de la loi du 7 août 1851, la commission administrative règle le mode d'administration des biens et revenus des établissements hospitaliers. Ainsi la commission décide si les biens seront affermés ou régis directement par l'administration de l'établissement. Les commissions ont une tendance marquée à conserver la régie directe des biens, surtout lorsque les terres ne sont pas éloignées de la maison hospi-

[1] La location d'un droit de chasse, sur les biens d'un hospice, est parfaite dès que les propositions du locataire ont été acceptées par la commission administrative qui a pleine capacité pour régler les conditions des baux. — Cour de Rouen, arr. du 22 février 1878 (D. P. 1880, II, 164).

talière. Cette disposition s'explique parce que les hospices ont besoin de denrées en grande quantité et qu'il paraît, au premier abord, plus simple de garder les récoltes que d'acheter des provisions après avoir vendu celles que les biens de l'hospice peuvent produire. Qu'une commune donne ses biens à bail, la mesure n'offre que des avantages, puisque la commune n'a pas à faire consommer les fruits en nature. Mais, pour les hospices, les besoins de la consommation expliquent pourquoi les administrations aiment mieux faire valoir par une régie directe que d'affermer leurs biens. Nous pensons cependant que, même pour les hôpitaux, le système du bail est préférable. La régie directe pour les biens appartenant à des établissements publics est ordinairement languissante, et il s'en faut de beaucoup que les terres produisent, sous la direction des membres des commissions administratives, ce que leur ferait rapporter l'intérêt privé du fermier. L'hospice ou hôpital y gagnerait parce que la prospérité de la ferme préparerait une élévation du fermage. Assurément il vaut mieux acheter des denrées, si l'on a plus de ressources pour se les procurer, que d'en produire moins par rapport aux immeubles qu'on exploite. J'ajoute que la comptabilité sera moins compliquée et la surveillance plus facile; car il faut, dans la régie directe, employer beaucoup de préposés et, pour prévenir la fraude, surveiller rigoureusement ou donner une confiance qui peut être trompée. Nous ne pouvons donc que recommander aux commissions administratives d'adopter le bail à ferme dans l'intérêt de l'augmentation du revenu, pour la facilité de la surveillance, l'obstacle à la fraude et la simplicité de la comptabilité.

Si la commission opte pour le bail à ferme, elle règle les conditions des baux dont la durée n'excède pas dix-huit ans pour les biens ruraux et neuf ans pour les autres. Au delà de ce délai, le bail serait un acte d'aliénation, et la délibération ne serait exécutoire qu'en vertu d'une approbation préalable.

D'après un décret du 12 août 1807, les baux des biens des établissements hospitaliers sont faits aux enchères publiques, devant un notaire qui sera désigné par le préfet. On y stipulera une hypothèque conventionnelle sur les biens du preneur. Un

membre de la commission assistera aux enchères et à l'adjudication. L'adjudication, au reste, ne devient définitive qu'après l'approbation du préfet.

La commission règle aussi le mode et les conditions des marchés, pour fournitures et entretien, dont la durée n'excède pas une année, et les travaux dont la dépense totale ne dépasse pas 3,000 fr.

264. Les délibérations de la deuxième catégorie sont principalement relatives aux actes de disposition. Les acquisitions à titre gratuit ou à titre onéreux, les aliénations, les conditions des baux excédant dix-huit ans, les travaux excédant 3,000 fr., les adjudications de fournitures pour plus d'une année, les actions judiciaires et les transactions sont, d'après l'article 9 de la loi du 7 août 1851, des matières sur lesquelles la commission est appelée à délibérer, sauf préalable approbation par l'autorité supérieure.

265. Quelle est l'autorité chargée de donner cette approbation? D'après l'article 10 qui suit, les délibérations de la commission sont soumises à l'avis du conseil municipal et suivent, quant aux autorisations, les mêmes règles que les délibérations de ce conseil. Il en résulte que les délibérations en général seront approuvées par le préfet, conformément à ce qui est prescrit pour les biens communaux par la loi et par les décrets de décentralisation. Pour les dons et legs, l'approbation par décret serait indispensable s'il y avait réclamation de la famille.

L'article 11 autorise le président de la commission, c'est-à-dire le maire, à faire une acceptation, à titre conservatoire, de la donation entre-vifs, afin de prévenir les causes de caducité qui pourraient se produire avant l'approbation définitive. Le décret ou l'arrêté qui autorisent définitivement l'acceptation ont leur effet à partir de l'acceptation provisoire[1].

Pour les aliénations des biens qui forment la dotation des hospices et hôpitaux, la loi du 7 août 1851, article 9, prescrit

[1] Disposition analogue à l'article 48 de la loi du 18 juillet 1837 et à l'article 31 de la loi du 10 mai 1838. L'article 937 C. civ. semble n'admettre au contraire, que l'acceptation postérieure à l'autorisation.

une condition spéciale. Elle exige qu'elles n'aient lieu que sur l'avis conforme du conseil municipal. Cette loi a voulu mettre obstacle à l'aliénation des biens hospitaliers en multipliant les formalités[1].

Les emprunts sont faits en vertu de la délibération de la commission administrative approuvée par le préfet si la somme empruntée n'excède pas le total des revenus ordinaires et si le délai du remboursement ne dépasse pas douze années. L'une de ces deux conditions faisant défaut, l'approbation doit être donnée par décret. Le décret est rendu en conseil d'État pour les hospices dont le revenu est de 100,000 fr. Enfin une loi spéciale est nécessaire toutes les fois que la somme à emprunter est de 500,000 fr. ou que le total des emprunts non encore remboursés excède 500,000 fr. (art. 119 de la loi du 5 avril 1884).

Quant aux actions en justice, la loi veut que l'avis du conseil municipal soit demandé, mais son avis conforme n'est pas nécessaire; le vœu de la loi est satisfait si on le consulte. Comme pour les communes, en vertu de l'assimilation qui est écrite dans l'art. 10 de la loi de 1851, les hospices et hôpitaux ne peuvent ester en justice que sur l'autorisation du conseil de préfecture. Cette assimilation conduirait à décider pour les établissements hospitaliers, comme pour les communes, que l'avis de trois jurisconsultes n'est plus exigé ; mais la jurisprudence décide que l'arrêté du 7 messidor an IX est toujours en vigueur. Or, d'après les art. 11 et 12 de cet arrêté, un comité consultatif composé de trois membres choisis par le sous-préfet, parmi les jurisconsultes les plus éclairés du département, est chargé d'examiner les actions judiciaires intéressant les établissements hospitaliers, et ce comité doit déclarer, par une consultation écrite et motivée, *s'il y a lieu de les autoriser à plaider*.

[1] Sous le second Empire, des instructions du ministre de l'intérieur (M. de Persigny) avaient invité les établissements hospitaliers à vendre les immeubles et à en placer le prix en rentes sur l'État. La mesure avait pour but d'augmenter le revenu des hospices et de venir au secours d'un plus grand nombre de malades. On fit observer que la fortune en capital s'était beaucoup accrue par la conservation des biens en nature. La mesure rencontra de vives résistances et il n'y fut pas donné suite.

C'est la commission qui représente l'hospice, et les actions sont intentées *à la requête de la commission administrative, poursuites et diligences du receveur*. C'est aussi contre la commission que les demandes doivent être formées, et comme, d'après l'art. 69-3° du Code de procédure civile, les administrations publiques doivent être assignées *en la personne et au bureau de leur préposé*, nous pensons que l'assignation sera valablement remise au receveur ou, en son absence, aux employés de son bureau. Si le receveur n'avait pas de bureau spécial, l'assignation serait faite valablement à son domicile, parce que le receveur, à défaut de local particulièrement consacré à l'hospice, serait censé avoir son bureau dans sa demeure.

266. B. Asiles d'aliénés. — Les asiles d'aliénés sont ordinairement des établissements départementaux, quoique par exception il y en ait qui appartiennent aux communes et d'autres aux particuliers. La loi du 30 juin 1838 a fait du traitement des aliénés un service départemental et, par une disposition expresse, obligé les départements à recevoir les aliénés dans un établissement spécial, ou à traiter avec un département voisin, pour assurer la réception de ses malades. Cette convention peut être faite soit avec un établissement public, soit avec un établissement privé, c'est-à-dire avec une maison de santé (art. 1er de la loi du 30 juin 1838). Tout asile d'aliénés est administré par un directeur qui peut, en même temps, être le médecin de l'établissement. Le directeur est nommé par le ministre de l'intérieur; il est soumis au contrôle et à la surveillance d'une commission administrative que nomme le préfet. La commission administrative, instituée auprès des asiles d'aliénés, n'a qu'une mission purement consultative; elle ne donne que des avis, et son initiative n'est pas exigée comme condition indispensable des actes de gestion, mais seulement à titre de formalité et d'avis. D'après l'art. 4 de l'ordonnance du 18 décembre 1839, les commissions consultatives « sont appelées « *à donner leur avis* sur le régime intérieur, sur les budgets et « les comptes, sur les actes relatifs à l'administration, tels que « le mode de gestion des biens, les projets de travaux, les pro-

« cès à intenter ou à soutenir, les transactions, les emplois de « capitaux, les emprunts, les ventes ou échanges d'immeubles, « les acceptations de legs ou de donations, les pensions à servir, « s'il y a lieu, les traités à conclure pour le service des ma- « lades. »

267. Quant au directeur, il est chargé de l'administration intérieure de l'établissement et de la gestion des biens et revenus sous sa responsabilité (art. 6 de la même ordonnance). Mais l'ordonnance ne dit pas qui représente l'asile des aliénés soit en contractant, soit en plaidant. La solution de cette question est subordonnée au point de savoir si l'asile est une personne distincte ou s'il n'est qu'un établissement départemental. A-t-il une personnalité propre, il sera représenté par son directeur; sinon, il sera représenté par le préfet. Nous pensons que le service des aliénés étant une charge départementale, l'asile doit être considéré comme un établissement du département. Il faudrait, pour décider autrement, y être contraint par un texte bien formel, et ce texte n'existe nulle part. Les attributions du directeur sont indiquées par l'article 6, et cette disposition ne le charge pas de représenter l'asile contractant ou plaidant. Aussi, dans la pratique, décide-t-on que c'est le préfet et non le directeur qui agit ou stipule pour l'asile d'aliénés. Tout ce que nous avons dit sur la capacité du département s'applique donc pleinement ici, et il nous suffit de renvoyer à nos développements antérieurs[1]. Cette opinion nous paraît être d'autant plus sûre que les établissements, au moment où ils se fondent, sont créés par le département et achetés par lui. C'est le préfet qui contracte pour le fonder puisque, avant sa création, l'asile n'a ni existence ni directeur. A quel moment se détache-t-il du département pour vivre d'une vie

[1] Avis du Cons. d'État du 6 avril 1842 décidant que les acquisitions d'immeubles pour les asiles d'aliénés doivent être faites par le préfet. — Avis du 27 juillet 1855 décidant que les emprunts à faire pour ces établissements doivent être faits par le préfet. Un arrêt du 30 août 1845, *hospices de Dieppe*, implique que les actions judiciaires doivent être intentées par et contre le préfet. M. Serrigny, t. I, p. 595 et suiv., donne une entière adhésion à la pratique administrative.

séparée? Il serait bien extraordinaire que dans la loi ne se trouvât aucune trace de cette migration. Si le directeur médecin est nommé par l'administration centrale, c'est que ce service a des difficultés dont la solution voulait des lumières spéciales, mais quant à la représentation juridique de l'établissement, il n'y avait aucune raison pour l'enlever au département, et c'est pour cela que l'article 6 de l'ordonnance du 18 décembre 1839 ne comprend pas au nombre des pouvoirs du directeur celui de contracter ou de plaider. Il est seulement chargé de la gestion des biens et des revenus, ce qui ne dépasse pas le pouvoir d'administrer. La question ne nous paraît au reste plus être douteuse puisque l'article 1er n° 15 de la loi du 18 juillet 1866, reproduit par l'article 46 n° 17 de la loi du 10 août 1871, sur les conseils généraux, donne au conseil général le droit de régler, par ses délibérations, les recettes et dépenses *des établissements d'aliénés appartenant au département.*

268. C. Bureaux de bienfaisance. — Les bureaux de bienfaisance ont pour mission de distribuer des secours à domicile aux indigents.

Un bureau de bienfaisance ne pouvait être créé dans une commune qu'en vertu d'un décret d'après le décret du 25 mars 1852 et celui du 13 avril 1861 (tableau A, n° 55 et n° 67, lettre *y*) réservant à l'autorité centrale « les créations d'établissements « de bienfaisance (bureaux de bienfaisance, hôpitaux et monts-« de-piété). » Mais la loi du 24 juillet 1867, sur les conseils municipaux, article 14, porte qu'à l'avenir les bureaux seront créés par un arrêté du préfet, sur l'avis du conseil municipal. Quoique la loi de 1867 soit abrogée, cet état de choses est maintenu; car rien ne prouve que la nouvelle loi l'ait changé et l'article 70 n° 4 se borne à dire que le conseil municipal donnera son avis, ce qu'il était appelé à faire par l'ancienne.

Les bureaux sont administrés par des commissions administratives dont les membres sont nommés de la même manière que les commissions des hospices, conformément à la loi du 5 août 1879.

289. Les bureaux de bienfaisance sont, comme les hôpitaux et hospices, des personnes morales capables d'acquérir[1]. D'après l'article 6, n° 14 du décret du 13 avril 1861, les budgets et comptes des bureaux sont soumis à l'approbation des sous-préfets. Le sous-préfet est également compétent pour approuver les conditions des baux et fermes dont la durée n'excède pas dix-huit ans. Au-dessus de cette durée, le bail serait, comme les actes d'aliénation, soumis à l'approbation du préfet. Les placements de fonds, les acquisitions, ventes et échanges d'objets mobiliers appartenant aux bureaux de bienfaisance peuvent être faits en vertu d'une délibération de la commission approuvée par le sous-préfet. Pour les dons et legs de meubles ou d'immeubles et pour les achats ou ventes d'immeubles, il faudrait appliquer les règles que nous avons exposées pour les hôpitaux et hospices (art. 6, n°s 14, 15, 16, 17 du décr. du 13 avril 1861).

On a cependant discuté la question de savoir si l'acceptation, à titre conservatoire, serait valable pour les dons faits au bureau de bienfaisance, comme elle l'est pour les libéralités aux hospices et hôpitaux. La raison de douter vient de ce que l'article 937 C. civ., dit que l'acceptation n'est faite, pour les établissements publics, qu'*après qu'ils ont été autorisés*. C'est dans cette disposition, dit-on, qu'est écrite la règle générale. Or, il n'y a été dérogé que pour les communes (art. 113 de la loi du 5 avril 1884), pour les hôpitaux (art. 11 de la loi du 7 août 1851) et pour les départements (art. 31 de la loi du 10 mai 1838). Ce sont là, dit-on, des exceptions qu'on ne doit pas étendre. Mais ce raisonnement nous paraît devoir être écarté pour plusieurs raisons : 1° parce que l'article 48 de la loi du 18 juillet 1837 s'appliquait aux communes et aux *établissements communaux*[2], par conséquent aux bureaux de bienfaisance; 2° parce qu'évi-

[1] L'hospice ou hôpital et le bureau de bienfaisance sont deux personnes tout à fait distinctes. Aussi un bureau de bienfaisance n'a pas qualité pour demander la délivrance d'un legs fait à un hospice. C. de Toulouse, arrêt du 14 janvier 1880 (D. P. 1882, I, 221).

[2] La loi du 5 avril 1884 n'a pas voulu changer le régime des établissements de bienfaisance ou du moins elle s'est clairement exprimée sur les points qu'elle a voulu modifier. Or, elle est muette sur cette question.

demment l'esprit de la loi demande cette extension d'une disposition équitable; 3° parce que, en principe le bureau peut faire tous les actes conservatoires, et que l'acceptation provisoire n'est qu'un acte de cette espèce.

270. Le bureau de bienfaisance, comme l'hospice, a pour représentant juridique la commission administrative et non le receveur; car les actions appartiennent à l'autorité qui exerce la qualité de propriétaire. Le receveur n'est qu'un employé sous l'autorité du bureau et, par conséquent, ce n'est pas lui qui est au lieu du propriétaire. Ainsi les actions seront intentées « *au nom de la commission, poursuites et diligences du receveur.* » Mais l'assignation pourra être remise au receveur d'après l'article 69 du Code de proc. civ. L'autorisation du conseil de préfecture est indispensable au bureau de bienfaisance pour ester en justice (arr. du 7 messidor an IX, art. 11-13), et l'avis du comité consultatif s'applique aux bureaux de bienfaisance aussi bien qu'aux hospices et hôpitaux.

Les dons et legs faits aux pauvres d'une commune doivent être acceptés par le bureau de bienfaisance. Le bureau aurait seul qualité pour faire l'acceptation, alors même que le testateur aurait légué aux pauvres une somme à distribuer par le curé et les vicaires. Autre chose est la représentation juridique des pauvres, autre chose est le moyen employé pour la distribution. Le legs est considéré comme fait au bureau mais à charge de faire faire la distribution par des personnes déterminées[1].

Que faudrait-il décider à l'égard des quêtes et souscriptions faites par des particuliers en faveur des pauvres d'une commune? Devons-nous les considérer comme des dons que le bureau de bienfaisance ait le droit de réclamer? Cette prétention a

[1] C. d'Ét., 7 juillet 1881 (D. P. 1882, II, 23). Le dispositif de cet arrêt, qui n'est pas clair, semble considérer la clause relative à la distribution comme contraire aux lois. Nous ne croyons pas que cette condition ait ce caractère. En tout cas, comme M. Dalloz le fait remarquer dans sa note, l'autorité judiciaire serait seule compétente sur la légalité des conditions : Angers, 23 mars 1871 (D. P. 1873, II, 227). Douai, 30 décembre 1874 (D. P. 1877, II, 158). C. cass., Req., 14 juin 1875 (D. P. 1876, I, 132).

été élevée, mais le Conseil d'État consulté a émis l'avis que le bureau était sans droit (Avis du 24 mars 1880)[1]. La loi du 7 frimaire an V lui attribue le 10e du prix des places dans les théâtres. L'arrêté du 5 prairial an XI lui donne le produit des quêtes faites par lui dans les édifices publics. Le décret du 30 décembre 1809 lui donne la faculté de faire des quêtes dans les églises. Mais aucune disposition ne l'autorise à prendre le produit des quêtes faites par d'autres que lui surtout par des particuliers.

271. D. **Assistance publique à Paris.** — A Paris, les bureaux de bienfaisance et les hospices et hôpitaux ont été réunis dans une même administration par la loi du 10 janvier 1849, qui a organisé le service général de l'assistance publique dans la capitale[2]. L'administration de l'assistance publique, à Paris, est placée sous l'autorité du préfet et celle du ministre de l'intérieur, et confiée à un directeur général responsable; ce directeur est nommé par le ministre de l'intérieur, sur la proposition du préfet de la Seine. Ses attributions consistent à diriger les services tant intérieurs qu'extérieurs. Il prépare les budgets, ordonnance les dépenses et présente le compte de son administration. — Il représente les établissements hospitaliers et de secours à domicile, soit en *demandant,* soit en *défendant.* La loi ne se prononce pas sur la capacité de représenter les établissements en *contractant;* cependant, comme le directeur n'a de pouvoirs que ceux qui lui sont formellement accordés, l'interprétation conduit à décider que l'assistance publique sera représentée par le préfet dans les contrats, et par le directeur général dans les procès. Il est difficile de ne pas trouver là une incohérence; mais les règles d'interprétation appliquées à l'article 3 de la loi du 10 janvier 1849 nous paraissent conduire à cette distinction.

272. La composition du conseil de surveillance, sous le contrôle duquel le directeur général administre, avait été renvoyée

[1] D. P. 1881, III, 11.

[2] Loi du 21 mai 1873 qui maintient au moins à titre provisoire la loi du 10 janvier 1849.

par la loi à un règlement d'administration publique, et il y a été pourvu par un arrêté du 24 avril 1849. D'après cet arrêté, le conseil se compose : 1° du préfet de la Seine, président; 2° du préfet de police; 3° de deux membres du conseil municipal de Paris; 4° de deux maires ou adjoints; 5° de deux administrateurs des comités d'assistance; 6° d'un conseiller d'État ou d'un maître des requêtes ; 7° d'un conseiller à la Cour de cassation; 8° d'un médecin en exercice des hôpitaux et hospices; 9° d'un professeur à la Faculté de médecine; 10° d'un membre de la chambre de commerce; 11° d'un membre des conseils de prud'hommes; 12° de cinq membres pris en dehors des catégories précédentes.

Les membres, autres que les deux préfets, sont nommés par le chef de l'État, sur la proposition du ministre de l'intérieur. Ils sont renouvelés par tiers tous les deux ans, les membres sortants étant rééligibles.

273. Les attributions du conseil sont purement consultatives, comme celles de la commission qui est placée auprès des directeurs d'asiles d'aliénés dans les départements. Il n'agit pas et n'émet que des avis dans les cas énumérés par l'article 5 de la loi du 10 janvier 1849. Ainsi, notamment, il donne son avis sur les budgets, les comptes, les recettes de toute nature, les acquisitions, les aliénations, les dons et legs, les conditions de baux, les cahiers des charges pour les travaux à exécuter; au reste, la loi n'exige pas que la délibération du conseil soit conforme à la proposition, et l'acte pourrait être fait alors même que le conseil serait d'avis de ne pas y donner suite. Nous avons vu, au contraire, que lorsqu'il s'agit d'un hôpital ou d'un hospice, la commission agit et que sa délibération est indispensable comme initiative; car cette délibération est la manifestation de la volonté de l'autorité qui représente l'établissement.

DROIT COMPARÉ.

274. Angleterre. — L'assistance publique a été organisée, d'une manière générale, par une loi du 14 août 1834

(*poor law amendment act*) et cet acte, avec les modifications introduites par quelques lois postérieures[1] forme le régime normal, celui qui est suivi dans 13,964 paroisses sur 14,600. Les autres paroisses sont soumises à un régime spécial, en vertu de dispositions particulières que la loi générale n'a pas abrogées.

Le service de l'assistance a été centralisé par la loi de 1834. C'est un des effets produits par cette tendance qui semble pousser les Anglais vers une concentration des forces jusqu'à présent isolées. Une commission a été instituée à Londres (*poor law board*), avec la mission de diriger l'assistance publique sur toutes les parties du territoire où la loi générale a été adoptée. Elle se compose : 1° du lord président du conseil privé; 2° du lord du sceau privé; 3° du principal secrétaire d'État du ministère de l'intérieur; 4° du chancelier de l'Échiquier; 5° *d'un président;* 6° d'un ou plusieurs membres nommés par la Reine. — Le président seul reçoit un traitement du trésor de l'État. Il est le véritable directeur général du service, les autres membres de la commission n'étant, pour ainsi dire, appelés qu'à titre honorifique et à raison de la situation importante qu'ils occupent.

Le service, dans la paroisse, est dirigé par un comité de maîtres des pauvres (*board of guardians*), qui sont nommés à l'élection par les propriétaires ou occupants des biens imposables à la taxe des pauvres[2]. La plupart des paroisses sont, pour ce service, jointes à d'autres paroisses, et l'ensemble forme une *union* pour laquelle il n'est créé qu'un seul comité. Ainsi les 13,964 paroisses qui sont régies par la loi de 1834 forment 585 groupes administratifs ou unions. Quelques paroisses cependant ont assez d'importance pour avoir un comité sans réunion à une autre paroisse.

[1] Actes des 9 août 1844 et 21 mars 1857.

[2] Pour être éligible au comité, il faut payer un cens dont le maximum ne peut pas dépasser 40 livres sterl. de revenu imposable. — La possession d'un bien produisant 50 livres sterl. de revenu imposable donne une voix. La même personne n'en peut pas avoir plus de six. Les *propriétaires* ont la faculté de voter par procuration; les *occupants* votent en personne et les *corporations* nomment celui de leurs membres qui exercera le droit électoral.

Le nombre de membres, dont se composent les comités, n'est pas uniformément fixé par la loi. Afin de le mettre en harmonie avec les besoins du service, une disposition a confié à la commission centrale le soin de le fixer dans les diverses paroisses ou unions de paroisse. — Le comité des maîtres des pauvres est une personne morale, capable d'acquérir et d'aliéner; il nomme les employés nécessaires au service dans la paroisse ou dans l'union; mais le traitement de ces employés est fixé par la commission centrale. Les comités ont remplacé, au point de vue de l'assistance publique, les anciens marguilliers (*churchwardens*) et inspecteurs (*overseers*). Cependant ces derniers ont conservé, et remplissent encore, ces attributions dans les paroisses qui n'ont pas adopté la loi de 1834.

Les paroisses ou unions de paroisses entretiennent des maisons de travail (*workhouse*) où les pauvres sont admis, sur un ordre délivré soit par les maîtres des pauvres, soit par les inspecteurs dans les localités qui ont conservé l'ancienne organisation. Des règlements arrêtés par la commission centrale déterminent les conditions auxquelles les pauvres sont admis dans ces établissements. Si les maîtres refusaient de délivrer l'ordre d'admission, l'indigent pourrait se pourvoir auprès d'un juge de paix; car les juges de paix ont le pouvoir d'ordonner l'admission du plaignant, s'il est dans les conditions voulues par les règlements de la commission centrale. Les maîtres ou inspecteurs qui refuseraient d'obéir à l'ordre du juge de paix encourraient une amende, dont une partie pourrait être attribuée au pauvre qui porte plainte. S'il était prouvé que le réclamant est un vagabond, le juge de paix aurait la faculté de l'envoyer dans une maison de correction.

Les comités peuvent contracter des emprunts remboursables sur le produit de la taxe des pauvres, pour construire des maisons de travail, agrandir ou entretenir celles qui existent. Le montant de ces emprunts ne doit pas dépasser le produit de la taxe des pauvres calculé sur une moyenne de trois années. L'intérêt et l'amortissement sont prélevés sur le produit de la taxe; il faut que l'amortissement soit égal au dixième, et l'extinction complète après un délai de dix années.

La commission centrale peut grouper les paroisses ou les unions en circonscriptions appelées *districts,* pour l'entretien d'écoles et d'asiles. L'administration de ces écoles et asiles est confiée à des comités de district *(district boards),* que les maîtres des pauvres forment en choisissant leurs membres parmi les contribuables. Ces comités nomment les fonctionnaires et employés des établissements dont la direction leur est confiée; mais le nombre, les attributions et le traitement de ces agents sont fixés par un règlement de la commission centrale. Les achats, constructions et locations des bâtiments pour les écoles et asiles sont proposés par les comités de district et soumis à l'approbation de la commission centrale. Les comités sont des personnes morales qui peuvent contracter et notamment emprunter, à la condition cependant de ne pas dépasser le cinquième de la dépense de l'administration des pauvres d'après la moyenne des trois dernières années. Une annuité égale au vingtième de la somme empruntée doit être consacrée à l'amortissement, de manière que l'extinction soit consommée dans un délai de vingt années. La dépense totale est à la charge de la paroisse et, s'il y a *union,* elle est répartie entre toutes les paroisses qu'elle comprend, proportionnellement au nombre des habitants de chaque paroisse qui se trouvent dans l'école ou dans l'asile.

« Les maisons de travail, les écoles et les asiles sont généralement réunis dans le même établissement. On trouve alors dans l'enceinte du *workhouse* un hospice pour les vieillards et les invalides, une chapelle anglicane, une chapelle catholique, un hospice de maternité, une crèche pour les enfants en bas âge, deux écoles avec ateliers d'apprentissage, l'une pour les filles, l'autre pour les garçons; un hôpital séparé pour les prostituées malades, un autre pour les aliénés, le logement du directeur, du concierge, etc., et les bureaux de l'administration. Les filles et les femmes valides y sont occupées aux divers services de la maison, tels que les soins à donner aux malades et aux enfants, l'entretien des vêtements, le blanchissage du linge, etc. Les hommes valides qui ne sont pas employés au service intérieur de l'établissement ont pour tâche de casser des pierres qu'on vend ensuite pour l'entretien des routes, ou d'aller faire au de-

hors des travaux que la paroisse ou l'union exécute. On trouve dans le *workhouse* un vaste dortoir, ouvert tous les soirs jusqu'à minuit, pour loger les personnes qui viennent demander un asile momentané. Elles ne peuvent y séjourner plus de trois jours et n'obtiennent le repas qu'après avoir exécuté la tâche manuelle, assez légère, qui leur est imposée [1]. »

L'administration distribue aussi des secours à domicile, et cette dépense entre pour 38 p. 100 dans la somme totale, ou pour 3,152,758 liv. st., sur 8,440,990 liv. st.

Deux principes dominent, en Angleterre, la charité légale. Premièrement, tout secours n'est qu'une avance, un prêt (*loan*) dont le recouvrement peut être poursuivi contre les assistés, lorsqu'ils reviennent à meilleure fortune. Les juges de paix ont, pour assurer cette restitution, le droit d'ordonner des retenues sur les salaires des individus qui sont débiteurs de l'administration. En second lieu, le secours, à titre d'avance, est dû par la paroisse du domicile et, par conséquent, celle qui paie pour un malade étranger a son recours contre la paroisse de l'origine ou du domicile.

D'après un acte de 1662 (14, Charles II, ch. 12), le domicile, au point de vue de l'assistance, s'établissait : 1° par la naissance; 2° par la résidence pendant quarante jours comme occupant une maison; 3° par la résidence pendant quarante jours comme *sojourner* (habitant temporaire); 4° par la résidence pendant quarante jours comme apprenti ou domestique. Le même acte conférait aux juges de paix le pouvoir de faire transporter à leur domicile les habitants des autres localités, lorsqu'il était apparent que ces étrangers tomberaient à la charge de la paroisse. Cet ordre pouvait être délivré, sur la plainte des marguilliers ou inspecteurs, jusqu'à l'expiration du temps qui fait acquérir le domicile de secours. Des actes postérieurs établirent d'abord que le délai de quarante jours courrait seulement du jour ou l'intéressé remettrait un avis écrit à l'inspecteur des pauvres [2]; plus tard que la publication de cet avis à l'église ser-

[1] *Rapport aux Chambres belges*, p. 21.
[2] 1, Jacques II, ch. 17 (1685).

virait de point de départ[1]; puis que les gens à gages n'acquerraient le domicile de secours que par la résidence continuée pendant une année[2]. Après plusieurs autres modifications, un acte du 26 août 1846 (9 et 10, Victoria, ch. 166) a disposé que le bénéfice du domicile serait acquis par le fait d'une résidence continuée pendant cinq années, si d'ailleurs dans cette période l'intéressé n'avait pas été secouru; car, l'assistance aurait pour effet de lui enlever le bénéfice attaché au séjour.

D'après le dernier état de la législation, tout pauvre n'est pas transférable s'il est né dans la paroisse ou s'il est établi comme occupant soit permanent soit temporaire d'une maison. Même, pour les pauvres non établis, la résidence pendant cinq ans, si elle est continuée sans assistance, fait acquérir le domicile de secours et est un obstacle au pouvoir de transférer au lieu de leur ancienne paroisse les pauvres qui remplissent cette condition. On a dit avec raison que, par ces modifications successives, la législation anglaise, après avoir commencé par établir une faculté de translation à peu près absolue, était arrivée à réduire l'application de ce pouvoir d'une manière qui équivaut presque à son abrogation. Aussi beaucoup de publicistes demandent-ils que cette tendance soit poussée jusqu'au bout, et que la législation compliquée de cette matière soit remplacée par un article unique portant qu'en aucun cas, les pauvres ne pourront être enlevés à leur résidence actuelle[3].

275. États-Unis. — *Illinois.* — D'après une loi du 25 mai 1877, la création d'un hospice d'aliénés a lieu en vertu d'une loi spéciale. Quand la création a été ordonnée par la législature, le gouvernement de l'État nomme sept commissaires qui doivent prêter serment de se conformer à la constitution des États-Unis

[1] 3, Guillaume et Marie, ch. 12 (1691).

[2] 8 et 9, Guillaume III, ch. 30, (1698.)

[3] *Rapport aux Chambres belges*, p. 22. R. Gneist, t. II, p. 638 et suiv. *Die Communal-Armenverwaltung*. Au § 98 des détails intéressants sur l'histoire de la législation des pauvres en Angleterre. Aux §§ 104, 105 et 106 (p. 673 et suiv.), l'exposé de la législation actuelle. *Die neuren Armenverwaltungs Grundsätze*. Ed. Fischel, trad. franç., t. I, p. 105.

et à celle de l'État, de remplir fidèlement les fonctions qui leur sont confiées et de ne pas recevoir d'argent de qui que ce soit à l'occasion de leurs fonctions de commissaires. — Les commissaires doivent immédiatement procéder au choix d'un emplacement pour l'hôpital. Dans les dix jours du choix, le gouverneur nomme trois *trustees* qui forment ainsi un corps constitué (*a body corporate*) soumis aux règles et aux mêmes lois que les *trustees* des autres établissements charitables.

278. Espagne. — L'assistance publique, en Espagne comme chez nous, est fondée sur cette idée saine que la charité est un devoir pour la société, mais qu'à ce devoir ne correspond pas un droit de la part des assistés. La loi distingue les pauvres valides et les pauvres infirmes. Les premiers sont secourus lorsque, par accident, ils ne trouvent pas à s'occuper. D'après le règlement général sur la bienfaisance (du 27 décembre 1821, art. 77 et 78), les *maisons de secours* doivent, autant que possible, procurer du travail aux personnes des deux sexes nées dans la province qui, pendant certaines saisons, ne trouveraient pas à s'occuper et n'auraient pas les moyens de vivre. En règle générale, le travail qu'on leur procure est payé à la tâche et non à la journée. Le règlement autorise également les commissions paroissiales de bienfaisance à donner du travail à domicile et à distribuer des soupes économiques, dont le prix réduit est imputable sur le prix des travaux[1].

Les pauvres invalides reçoivent l'assistance dans des établissements publics hospitaliers d'espèces très variées; car, ces établissements comprennent toutes les périodes de la vie, depuis la naissance jusqu'à la vieillesse. Chaque province doit avoir une maison d'accouchement (*casa de maternidad)* pour recevoir les filles-mères. Cette assistance a pour but de prévenir les in-

[1] La mendicité des pauvres valides était fort développée en Espagne au temps de Charles-Quint et de Philippe II. Ces deux princes prirent des mesures pour réprimer cet abus; mais leurs ordres ne furent pas plus obéis que ceux qui furent donnés dans la suite, à plusieurs reprises. Des théologiens allèrent même jusqu'à soutenir que ces prescriptions étaient contraires aux préceptes évangéliques.

virait de point de départ[1]; p et sauvant de la honte les raient le domicile de seco 'L. du 20 juin 1849. ar pendant une année[2]. Ap acte du 26 août 1846 (S ouchement ou le bénéfice du domicil ans par continuée pendant c Espag l'intéressé n'avait effet de lui enlev

D'après le d à dom transférable s commun. Après occupant s utant que possible, à les pour les ndent à s'en charger, on leur laiss elle est les l'aient bien soigné. Des maisons d'or- secour e *huerfanos*) reçoivent les enfants, de deux à leur ui sont abandonnés par les parents. Chaque province On retenir un établissement de cette espèce, avec une di- l n pour chaque sexe[1]. Les enfants y reçoivent l'instruction primaire et y font l'apprentissage d'une profession. Si le produit de leur travail dépasse la dépense de leur entretien, l'excédant est mis en réserve et forme un fonds qui leur est remis à la sortie[2]. Enfin il y a des hôpitaux publics qui reçoivent les malades indigents; les uns entretenus sur le budget de la province et les autres sur les fonds des communes. Il y a aussi un asile d'aliénés dans chaque province; mais la loi permet la réunion de plusieurs provinces, au point de vue spécial de ce service, lorsque la population n'est pas suffisante dans chacune d'elles.

Au point de vue de l'origine des fonds qui servent à leur entretien, les hospices publics se divisent en généraux, provinciaux et municipaux. Les communes sont chargées de donner les secours qui dérivent du devoir de protection réciproque entre les membres de la même famille municipale. Or, cette catégorie comprend le plus grand nombre des hospices d'indigents malades. Il doit y avoir un hospice au moins dans chaque ville chef-lieu de province, et la loi ne permet pas qu'il y en ait plus de

[1] Loi du 20 juin 1849, art. 6.
[2] Règlement général de l'assistance publique, art. 76.

atre. A l'État incombe blics, pour trouver quelques énéral, par exemp priétaires[1].

etc. Entre l'ayur 1865 contient le passage sui-

e qui entr sociations syndicales dans

que les n nent de la Haute-Loire,

les d'

d

ions et le

ements; 3° dans nent;

budgets de l'État, de la p chement;

Les hospices ont un patrimoine prop

tracter et de plaider; mais ils se trouven

et, s'ils plaident, la loi les oblige à deman s contri-

d'ester en justice. Quand ils l'ont obtenue, ils sont, tions

pauvres, pourvus de l'assistance judiciaire (*litigan como*

Les évêques peuvent visiter les établissements hospita en de leurs diocèses respectifs et, par des rapports adressés aux gouverneurs des provinces, à la commission générale et au gouvernement central, faire connaître les observations qui leur paraissent utiles. « Cette disposition mérite d'être approuvée, dit M. Colmeiro, parce qu'elle appelle au secours de l'action administrative la charité chrétienne par ses représentants les meilleurs et les plus purs. »

§ 14. — Associations syndicales.

Sommaire.

277. **Associations syndicales. — Loi du 21 juin 1865.**
278. **Historique.**
279. **Loi du 14 floréal an XI.**
280. **Associations volontaires.**
281. **Décret de décentralisation.**
282. **Loi du 21 juin 1865.**
283. **Formalités à suivre pour la création d'un syndicat.**

[1] Colmeiro, *op. cit.*, t. I, p. 488 et 489.

284. Capacité des associations syndicales libres ou autorisées.
285. Suite.
286. Loi du 16 mars 1867.
287. Curage et redressement des rivières non navigables ni flottables.
288. Assèchement des mines et inondations des villes. — Renvoi à des lois spéciales.
289. Expropriation.
290. Effets produits par la loi du 21 juin 1865.

277. L'État entreprend, la plupart du temps en supportant la dépense entière, les travaux d'utilité générale qui doivent profiter à toute la communauté. Il supporte aussi les frais de ceux qui répondent au même besoin sur tous les points du territoire; les départements et les communes sont ainsi appelés à jouir successivement des ressources collectives. Quelquefois cependant, pour cette seconde catégorie d'œuvres, l'État se borne à subventionner les administrations ou, prenant à sa charge la plus forte partie de la dépense, il demande aux communes plus directement intéressées de supporter le reste.

Mais il est des travaux dont la sphère d'utilité est limitée et peut être déterminée. Il est juste que les frais en soient supportés par les intéressés ou, si la dépense totale devait dépasser leurs moyens, même réunis, de les faire contribuer dans la mesure de ce qui est possible. L'exécution de ces travaux doit être faite au moyen *d'associations syndicales* de propriétaires. On a vu aussi se former des associations de cette nature pour exécuter des travaux d'une utilité vraiment générale et que l'État aurait dû faire. Le grand intérêt à jouir de certaines améliorations, sans retard, a porté les intéressés immédiats à devancer le gouvernement et à gagner, en faisant quelques sacrifices, le temps que ferait perdre une trop longue attente de l'initiative centrale.

278. Il n'y avait pas, dans l'ancien droit, de législation générale sur cette matière et cependant on trouve des associations syndicales dès le douzième siècle. Chaque entreprise avait ses règles spéciales; mais en fait le gouvernement s'était réservé, dans la constitution de toutes ces associations, un pouvoir prépondérant. La législation révolutionnaire négligea la question des associations syndicales, et il faut aller jusqu'en 1807, jusqu'à cette loi du 16 septembre 1807, qu'on a bien légèrement

appelée le *Code des travaux publics*, pour trouver quelques dispositions sur les syndicats de propriétaires[1].

[1] L'Exposé des motifs de la loi du 21 juin 1865 contient le passage suivant sur les anciennes associations syndicales.

« D'après le tableau ci-annexé, il existe des associations syndicales dans 63 départements; leur nombre est de 2,475;

« 234 associations dont 153 dans le seul département de la Haute-Loire, ont été formées librement;

« 288 ont été formées par ordonnance royale;

« 250 par décrets;

« 1450 par arrêtés préfectoraux;

« 857 associations ont pour objet des travaux d'endiguement;

« 804 des travaux de curage, d'assainissement et de dessèchement;

« 750 des travaux d'irrigation;

« 64 des travaux de drainage.

« Le montant des cotisations perçues en 1862, sous la forme des contributions directes s'est élevée à 4,271,925 francs.

« Ces chiffres suffisent pour faire mesurer l'importance des associations syndicales.

« Leur origine est ancienne et plusieurs d'entre elles remontent au moyen âge. L'administration des Watteringues du Nord date de l'année 1169. Par ses soins une partie considérable de l'arrondissement de Dunkerque a été assainie, mise à l'abri des inondations de la mer et de l'envahissement des eaux pluviales, sillonnée de canaux qui servent à fois au dessèchement et à l'irrigation. — En Provence et dans le Comtat, les propriétaires se sont réunis depuis longtemps pour endiguer les rives du Rhône et de la Durance et creuser des canaux d'arrosage si précieux sous le climat brûlant du Midi. Ces sociétés portent encore le nom d'*Œuvres d'Arles*, de Craponne, etc. Elles remontent au XIIe siècle pour les travaux d'endiguement, au XVe pour le dessèchement, au XVIe pour les grands travaux d'arrosage.

« Les communautés d'arrosants du Roussillon sont plus anciennes encore; elles se sont fondées sous l'empire de la législation des Visigoths et des Arabes.

« Dans le Poitou, l'Aunis et la Saintonge et dans d'autres provinces, depuis la fin du XVIe siècle, des syndicats de propriétaires sont préposés à la conservation et à l'entretien des marais desséchés en vertu des édits de Henri IV, de 1599 et de 1607.

« Il serait sans intérêt de se livrer à la recherche et à l'étude de la législation qui a présidé, sous l'ancienne monarchie, à ces grands travaux et réglé le régime des associations qui les ont exécutés.

« Il suffira de dire qu'en général et sur la constatation plus ou moins précise et de l'adhésion de la majorité des intéressés, le conseil du roi et les intendants étaient investis, à cet effet, d'un pouvoir à peu près absolu que les Parlements possédaient également. »

Cette loi prévoyait expressément deux cas : 1° les syndicats formés pour le dessèchement des marais ou pour l'entretien de ces travaux après leur achèvement (art. 7 et 26); 2° les travaux d'endiguement contre la mer, les fleuves, rivières et torrents (art. 33 et 34). Les syndicats étaient formés par l'administration; les syndics étaient nommés par le préfet et on ne demandait pas le consentement des propriétaires intéressés.

279. La loi du 14 floréal an XI sur le curage des cours d'eau non navigables ni flottables, délégua à des règlements d'administration publique le soin soit de suppléer au défaut de règlements, soit de poser les règles pour résoudre les difficultés que ferait naître l'application des anciens règlements. C'est en vertu de cette délégation que l'administration appela les intéressés à prendre leur part dans ces opérations qui les touchaient de si près; elle s'adressa d'abord aux communes et puis elle organisa les intéressés eux-mêmes en associations syndicales. C'étaient des syndicats obligatoires, constitués par décret ou ordonnance, avec des syndics nommés par arrêtés du préfet.

280. Mais à côté de ces groupements forcés on avait admis les syndicats formés librement par les propriétaires sous le patronage de l'administration, avec des syndics nommés par les propriétaires. C'est la seule espèce d'association qui fut admise pour l'arrosage des propriétés et pour tout autre travail d'amélioration. La contrainte n'était employée que pour les travaux ayant pour objet de prévenir ou éloigner un danger commun tels que l'insalubrité ou l'invasion des eaux. Elles tiraient de la reconnaissance administrative un double avantage, la personnalité civile et le recouvrement rapide de leurs taxes; quelquefois le Trésor public y ajoutait une subvenion. Ces associations pouvaient être approuvées par le préfet.

281. Le décret de décentralisation du 25 mars 1852, tableau D (nos 5 et 6) fit passer dans les attributions des préfets : 1° le pouvoir de réunir, s'il y avait lieu, les propriétaires intéressés au curage des cours d'eau non navigables, en associations syndicales; 2° le droit de constituer en associations syndicales les propriétaires intéressés à l'exécution et à l'entretien des travaux d'indiguement contre la mer, les fleuves, les rivières et les

torrents, mais seulement en ce deuxième cas, lorsque les propriétaires intéressés étaient d'accord.

Ainsi l'état de la législation, au moment où fut discutée la loi du 21 juin 1865, pouvait être résumé en quelques mots : Les syndicats forcés ne pouvaient être constitués que par décret, et seulement dans les cas prévus par la loi du 16 septembre 1807. Ils pouvaient l'être cependant par arrêté du préfet, en matière de curage des cours d'eau non navigables ni flottables. Quant aux syndicats volontaires, ils pouvaient être autorisés par le préfet en matière d'arrosage et autres travaux d'amélioration; un arrêté suffisait aussi quand il s'agissait de syndicats volontaires pour les travaux défensifs d'endiguement contre la mer, les fleuves, les rivières et les torrents.

L'organisation des syndicats, le nombre et les pouvoirs des syndics, les assemblées des propriétaires, le mode de procéder pour les délibérations, tous ces détails étaient réglés par l'acte ou les statuts d'association et cela était nécessaire, car la loi ne contenait que très peu de dispositions, toutes muettes sur ces questions[1].

282. La loi du 21 juin 1865 énumère, dans son article premier, huit cas qui peuvent donner lieu à la constitution d'une association syndicale; mais tous n'ont pas le même caractère et on peut les diviser en deux grandes catégories. La première comprend les cas où il s'agit de conjurer un danger commun, d'échapper à l'invasion des eaux, de combattre l'insalubrité, d'assurer le libre écoulement des eaux; ils sont énumérés dans les cinq premiers paragraphes de l'article premier. Les trois autres paragraphes s'occupent de travaux d'utilité commune tels que l'arrosage et le colmatage. Il est facile de comprendre pourquoi, dans les circonstances qui forment la première catégorie, l'administration a des pouvoirs étendus et peut user de contrainte envers les intéressés, tandis que dans les cas de la deuxième espèce, le consentement des propriétaires est exigé.

[1] M. Aucoc cite comme types deux décrets qui ont été insérés aux *Annales des ponts et chaussées*, des 6 mai et 18 novembre 1854, le premier relatif au dessèchement des marais de la Naville (*Nord*) et le second relatif au canal d'irrigation de Cadenet (*Vaucluse*). V. *Conférences*, t. 1er, p. 570.

Aussi la loi distingue les associations libres et les associations autorisées.

Les premières sont formées, sans l'intervention de l'autorité, par le *consentement unanime des parties*. L'acte de société fixe le but de l'entreprise, détermine les pouvoirs des syndics et assigne les voies et moyens nécessaires pour subvenir à la dépense, ainsi que le mode de recouvrement (art. 5).

Quant aux *associations autorisées*, elles sont constituées par le préfet dans les cas prévus aux cinq premiers paragraphes de l'art. 1er de la loi et avec le consentement de la majorité déterminée dans l'article 12[1]. Pour les associations autorisées, le consentement unanime n'est donc pas exigé comme pour les associations libres. C'est parce qu'il faut faire violence à la volonté des parties intéressées que le législateur n'a permis la formation des syndicats forcés que dans cinq des huit cas[2] qui sont énumérés dans l'art. 1er de la loi du 21 juin 1865. Les cinq premiers ont tous un caractère d'urgence, de conservation et de salubrité tel, que l'exception au droit du propriétaire s'explique par la nécessité, tandis qu'il n'y a que simple utilité dans les trois derniers.

283. L'établissement d'un syndicat autorisé n'a pas lieu sans formalités. Précisément à cause de la contrainte qui est imposée à la volonté des intéressés, la loi a entouré cette création de formalités assez nombreuses.

Des ingénieurs dressent des projets, plans et devis, et un

[1] Lorsque la constitution d'une association a été annulée, les propriétaires portés au rôle, précédemment dressé, doivent être déchargés de leur taxe. C. d'Ét., 8 juin 1881 (D. P. 1883, III, 3).

[2] Art. 1er de la loi du 21 juin 1865 : « Peuvent être l'objet d'une association syndicale entre propriétaires intéressés, l'exécution et l'entretien de travaux : 1° de défense contre la mer, les fleuves, les torrents et les rivières navigables ou non navigables; 2° de curage, approfondissement, élargissement et redressement des canaux et cours d'eau non navigables ni flottables et des canaux de dessèchement et d'irrigation; 3° de dessèchement des marais; 4° des étiers et ouvrages nécessaires à l'exploitation des marais salants; 5° d'assainissement des terres humides et insalubres; 6° d'irrigation et de colmatage; 7° de drainage; 8° de chemins d'exploitation et de toute autre amélioration agricole ayant un caractère d'intérêt collectif. »

projet d'acte est redigé, qui indique les noms des associés et les conditions de l'association. Le plan doit spécialement désigner le périmètre des terrains intéressés, avec l'état des propriétaires de chaque parcelle. L'acte d'association spécifie le but de l'entreprise, et détermine les voies et moyens pour subvenir à la dépense. Le préfet ouvre une enquête administrative de *commodo et incommodo*. Après l'enquête, il convoque en assemblée générale les propriétaires qui sont présumés devoir profiter des travaux projetés. Un procès-verbal constate le résultat de la délibération; il est signé par les membres présents, et mentionne l'adhésion de ceux qui ne savent pas signer, ainsi que le consentement des absents qui ont envoyé leur adhésion par écrit [1].

La majorité que la loi exige pour la constitution d'une association syndicale autorisée est composée de deux éléments : 1° le nombre des intéressés et 2° l'étendue de la superficie. Il faut, en effet, de deux choses l'une, ou que la majorité représente la moitié plus un des propriétaires et les deux tiers de la superficie des terrains qui profiteront des travaux, ou les deux tiers des intéressés et la moitié de la superficie. Avec ces deux majorités combinées, le préfet peut constituer l'association, s'il y a lieu.

On affiche dans les communes de la situation des lieux : en cas d'autorisation, un extrait de l'arrêté qui permet et un extrait de l'acte d'association; en cas de refus, un extrait de l'arrêté qui rejette. La loi prescrit également l'insertion desdits extraits dans les bulletins des actes de la préfecture.

Les propriétaires intéressés peuvent se pourvoir devant le ministre des travaux publics, dans le mois qui suit l'arrêté du préfet. La réclamation est déposée à la préfecture, et le dossier doit être, dans les quinze jours, transmis au ministre des travaux publics. Il est statué par un décret rendu en conseil d'État (art. 11, 12, 13 de la loi du 21 juin 1865).

[1] Les mineurs, les interdits et les femmes mariées, pour leurs biens dotaux, les titulaires de majorats ne peuvent adhérer à un syndicat libre qu'avec l'autorisation du tribunal (art. 4 de la loi du 21 juin 1865). Mais cette formalité n'est pas nécessaire quand il s'agit de constituer un syndicat forcé. C. d'Ét., 26 juillet 1881 (D. P. 1883, III, 70). C'est une charge imposée par la loi.

Indépendamment du recours administratif au ministre, les parties intéressées peuvent attaquer l'arrêté du préfet pour excès de pouvoir[1] et pour un grand nombre de questions, se pourvoir par la voie contentieuse devant le conseil de préfecture en première instance et, en appel, devant le conseil d'État. D'après l'art. 16 de la loi, ces deux juridictions connaissent des contestations relatives à la fixation du périmètre des terrains compris dans l'association, à la division des terrains en différentes classes, au classement des propriétés, en raison de leur intérêt aux travaux, à la répartition et à la perception des taxes, enfin à l'exécution des travaux[2].

284. Les associations syndicales, libres ou autorisées, sont des personnes civiles; elles peuvent ester en justice par leurs syndics, acquérir, vendre, échanger, transiger, emprunter et hypothéquer. Cependant, pour acquérir cette personnalité, les associations libres sont soumises à des conditions de publicité. Un extrait de l'acte de société doit être, dans le délai d'un mois à partir de sa date, publié dans un journal d'annonces légales de l'arrondissement ou, s'il n'en n'existe aucun, dans l'un des journaux du département. Cet extrait est, en outre, transmis au préfet et inséré au Bulletin des actes de la préfecture. Sans cette publication, l'association syndicale ne pourrait pas plaider ou contracter par ses syndics. Tous les associés devraient nommément figurer au procès ou au contrat (art. 6 et 7 de la loi du 21 juin 1865).

[1] V. entre autres arrêts, C. d'Ét., 6 juin 1879 (D. P. 1879, III, 90).

[2] Nous aurons à nous occuper plus bas de la compétence soit en traitant des conseils de préfecture comme juges au contentieux, soit en exposant les dispositions encore en vigueur de la loi du 16 septembre 1807. Mais nous ferons remarquer ici que la loi du 21 juin 1865, en étendant la compétence du conseil de préfecture, n'a pas supprimé celle des commissions. Un avis du conseil d'État du 15 janvier 1878 (D. P. 1879, III, 89), a décidé que, dans les cas prévus par l'art. 26 de la loi du 21 juin 1865, les commissions instituées en vertu de la loi du 16 septembre 1807 sont toujours chargées d'homologuer les estimations par zones, sauf aux parties intéressées à se pourvoir devant le conseil de préfecture contre le résultat ainsi homologué. C. d'Ét., arr. du 23 mai 1879 (D. P. 1879, III, 90) et 19 mai 1882 (D. P. 1883, III, 104), *Chasteau, Syndicat des Moirans*. Concl. de M. Marguerie.

285. Les actes énumérés dans l'art. 3 de la loi peuvent-ils valablement être faits par l'association sans l'approbation du préfet? Le silence de la loi doit être interprété dans un sens favorable à la liberté des parties, d'autant plus que la loi du 21 juin 1865 a été faite pour élargir le cercle de l'initiative individuelle. Au reste, l'art. 3 est commun aux associations libres et aux associations autorisées. Or, il est difficile de soutenir que pour les associations libres, les actes énumérés dans l'art. 3 sont soumis à l'approbation administrative. Les raisons qu'on pourrait faire valoir pour les associations autorisées ne seraient pas applicables aux associations libres. Il faudrait donc faire une distinction qui n'est pas permise par le texte de l'art. 3. La disposition de cet article parle du droit d'ester en justice, en même temps que de la faculté de contracter. Or, si on exige l'approbation du préfet pour les contrats, il faut, si on veut être logique, décider que l'autorisation du conseil de préfecture sera nécessaire pour plaider. Cependant il est de règle que l'autorisation de plaider n'est exigée que pour les établissements publics et non pour les établissements d'utilité publique dans la catégorie desquelles rentrent les associations syndicales[1].

Nous admettrons cependant quelques tempéraments à cette doctrine, d'accord avec les enseignements de la pratique. Ainsi lorsque pour exécuter les travaux, il faut recourir à l'expropriation, l'administration examinera l'ensemble de l'affaire à propos de la question d'expropriation d'utilité publique. Nous admettons aussi qu'il faudrait recourir au ministre et lui soumettre les travaux si une subvention lui était demandée; et que s'il s'agissait de travaux neufs ayant ou pouvant avoir un effet sur le régime des eaux, il faudrait demander l'approbation du préfet.

On a aussi décidé, et nous ne contesterons pas cette solution, que toutes les délibérations qui emporteraient des engagements financiers devraient être homologuées par le préfet. Ce contrôle s'explique et se justifie, parce que les associations jouissent du privilège du recouvrement des taxes dans la forme des contribu-

[1] L'opinion contraire a éte soutenue par M. Amb. Godoffre, dans le *Journal administratif*, juillet 1866.

tions directes. Il ne faut pas leur donner la latitude d'épuiser, sans le contrôle de l'État, les forces des contribuables.

Cette solution cependant doit être restreinte aux engagements financiers directs, c'est-à-dire aux projets de travaux accompagnés de l'établissement de taxes nouvelles ou d'augmentation de taxes; elle ne devrait pas s'appliquer aux obligations résultant des contrats énumérés dans l'art. 3 et pour lesquels la loi donne sans restriction capacité aux syndicats. Si l'approbation préalable était étendue à ces actes et aux engagements qui en résultent indirectement pour les finances de l'association, l'autorisation serait la règle et non l'exception[1].

286. D'après l'analyse qui précède de la loi du 21 mai 1865, on voit que la formation d'un syndicat implique le consentement de tous les intéressés ou d'une majorité déterminée. Qu'arriverait-il si cette majorité faisait défaut? Les propriétaires intéressés pourraient-ils être contraints à se réunir, alors même que tous refuseraient d'y consentir? D'après l'art. 26 de la loi du 21 juin 1865, « la loi du 16 septembre 1807 et celle du 14 floréal « an XI continueront à recevoir leur exécution à défaut de for- « mation d'associations libres ou autorisées, lorsqu'il s'agira de « travaux spécifiés aux numéros 1, 2 et 3 de l'art. 1er de la « présente loi. » Il faut donc, pour connaître la portée de l'art. 26, se référer aux lois des 16 septembre 1807 et 14 floréal an XI, telles qu'elles étaient interprétées avant celle du 21 juin 1865.

La loi du 16 mars 1807 a été modifiée par les décrets des 25 mars 1852 et 13 avril 1861. D'après le tableau A, n° 6, annexé au premier de ces décrets, et le tableau A, n° 8, annexé au second, le préfet était compétent pour constituer en associations syndicales les propritétaires intéressés aux travaux d'endiguement contre la mer, les torrents et rivières navigables ou non navigables « *lorsque ces propriétaires étaient d'accord pour l'exécution des-* « *dits travaux et la répartition des dépenses.* » En cas de désaccord, le syndicat ne pouvait être constitué que par un décret rendu dans les formes des règlements d'administration publique

[1] V. L. Aucoc, *Conférences*, t. II, p. 604.

et, par conséquent, délibéré en assemblée générale[1]. La loi du 21 juin 1865, art. 26, ne renvoie textuellement qu'à la loi du 16 septembre 1807; elle ne parle pas des décrets de décentralisation. C'est que les dispositions relatives à la compétence du préfet sont remplacées par celles où la loi nouvelle lui donne des pouvoirs pour former les associations autorisées avec la majorité fixée dans l'article 12. Si cette majorité faisait défaut, l'association ne pourrait être constituée que dans les cas prévus par l'article 26 de la loi nouvelle et aux conditions fixées dans la loi du 16 mars 1807, c'est-à-dire spécialement en vertu d'un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

287. Quant au curage et redressement des rivières non navigables et flottables, la loi du 14 floréal an XI modifiée par le décret de décentralisation consacrait le régime suivant. Si le curage ou le redressement était régi par d'anciens usages ou règlements, le préfet pouvait autoriser la formation des associations syndicales qui se proposaient d'agir en conformité de ces règlements ou usages (décr. du 25 mars 1852, tableau A, n° 5 et décr. du 13 avril 1861, tableau n° 6). A défaut d'anciens usages ou règlements, un décret était nécessaire pour constituer une association syndicale.

Il était reconnu que le préfet n'avait pas de compétence toutes les fois qu'il s'agissait de changer les anciens règlements ou usages, mais on discutait la question de savoir s'il pouvait faire un règlement lorsqu'il n'y en avait pas de préexistant[2]. En appliquant le décret du 25 mars 1852, modifié par celui du 13 avril 1861, on ne trouve de compétence pour le préfet qu'autant qu'il agit conformément aux *usages ou règlements anciens*. Il

[1] Arr. du cons. d'État des 5 mai 1859, *syndicat de Belleperche*, et 23 février 1861, *Dubuc*. L'article 7 du règlement du conseil d'État du 2 août 1879 (autrefois l'art. 13 du décret du 30 janvier 1852) exige que les règlements d'administration publique soient délibérés en assemblée générale. L'affaire *Dubuc* a été l'occasion de la jurisprudence du conseil d'État, qui exige la délibération en assemblée générale pour les décrets *rendus dans la forme des règlements d'administration publique*.

[2] M. Serrigny, t. III, p. 440, n° 1595, décide que le préfet pouvait faire un règlement à défaut de règlement existant.

résulte de là qu'un décret est indispensable toutes les fois qu'il s'agit de modifier un règlement existant ou d'en établir un nouveau[1]. Ces distinctions sont encore applicables, puisque l'article 26 renvoie à la loi du 14 floréal an XI dans les cas où il n'aura pu se former d'association libre ou autorisée.

288. La loi du 21 juin 1865 ne s'occupe ni de l'assèchement des mines, ni des travaux à faire dans l'intérêt des villes contre l'inondation. C'est que ces deux matières sont réglées par deux lois spéciales, du 27 avril 1838, article 2, et du 28 mai 1858, qui sont toujours en vigueur. Quant au drainage, c'est un des huit cas prévus par la loi du 21 juin 1865 et, par conséquent, les dispositions de cette loi absorbent l'article 3 de la loi spéciale du 10 juin 1854. Au reste, il n'y a pas antinomie entre les dispositions de cette dernière loi et la loi nouvelle. Celle-ci n'est plutôt que la généralisation ou l'extension à des cas plus nombreux des articles que la loi de 1854 avait consacrés au drainage.

289. Même si la constitution de l'association syndicale est faite conformément aux lois de 1807 et de l'an XI, la perception des taxes, l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'établissement des servitudes ont lieu d'après les articles 15, 16, 18, 19 de la loi du 21 juin 1865 (art. 26 de la loi du 21 juin 1865). Ainsi les indemnités à payer sont fixées comme en matière de chemins vicinaux (art. 16 de la loi du 21 mai 1836). Cependant l'utilité publique n'est pas déclarée par le préfet, mais par un décret rendu en conseil d'État. Les taxes sont perçues en vertu des rôles dressés par le syndicat et rendus exécutoires par le préfet. Le contentieux est jugé comme en matière de contributions directes, c'est-à-dire par le conseil de préfecture et le Conseil d'État.

290. L'initiative et le bon vouloir des propriétaires n'a pas répondu au désir des auteurs de la loi du 21 juin 1865. Il est à peu près impossible d'obtenir l'unanimité des intéressés pour la

[1] La jurisprudence du conseil d'État est fixée en ce sens que le préfet n'a pas en cette matière le pouvoir réglementaire, et que, même en l'absence de tout règlement, il ne peut pas combler la lacune. Avis du 8 décembre 1859, rapporté dans le *Journal de droit administratif* d'avril 1866, par M. Amb. Godoffre.

formation des associations libres, et l'obtention de la majorité fixée par l'article 12 n'est pas sans difficulté pour la constitution des associations autorisées. Aussi a-t-il été proposé de donner plus de force à l'autorité et plus de ressort au pouvoir de contraindre. En 1873, une proposition d'initiative parlementaire fut faite pour demander que les propriétaires intéressés pussent être réunis en association syndicale autorisée, même pour les travaux d'amélioration énumérés aux paragraphes 6, 7 et 8 de l'article 1er, « lorsque ces travaux auraient été reconnus d'utilité publique par un décret rendu en conseil d'État. »

La proposition fut renvoyée au conseil d'État pour avoir son avis et le conseil d'État répondit par un avis en date du 6 mai 1876, concluant au rejet de la proposition telle qu'elle était conçue mais en reconnaissant toutefois que la classification pourrait être remaniée, et que les travaux qui sont ordinairement d'amélioration pourraient, dans certaines circonstances, être considérés comme des moyens de défense, notamment quand l'irrigation a pour but de produire une submersion défensive contre le phylloxera[1].

§ 15. — Sociétés de secours mutuels.

Sommaire.

291. Sociétés de secours mutuels. — Leur objet.
292. Constitution des sociétés de secours mutuels.
293. Approbation des statuts.
294. Par qui la société de secours mutuels est-elle représentée?
295. Des sociétés reconnues comme établissements d'utilité publique.
296. Des sociétés qui ne sont ni approuvées ni reconnues comme établissements d'utilité publique.
297. Dissolution et suspension des sociétés approuvées.

291. On distingue trois espèces de sociétés de secours mutuels : 1° les sociétés libres formées par la convention des parties avec la permission des autorités préposées à la police;

[1] M. Aucoc a reproduit le texte entier de cet avis dans ses *Conférences*, t. II, p. 583 et suiv.

2° les sociétés approuvées conformément au décret-loi du 26 mars 1852; 3° celles qui ont été créées par décret entre 1850 et 1852, conformément à la loi du 15 juillet 1850. Ces dernières sociétés existant avant le décret de 1852 ont conservé leur personnalité aux conditions auxquelles l'acte de fondation la leur avait donnée, conformément au principe de la non-rétroactivité des lois. Les nouvelles sociétés qui se forment sont constituées d'après le décret du 26 mars 1852; mais les anciennes conservent la capacité qui leur avait été donnée au moment de leur fondation[1].

Les sociétés de secours mutuels ont pour but d'assurer des secours temporaires aux sociétaires malades, blessés ou infirmes et de pourvoir aux frais de leurs funérailles (art. 6 du décret du 26 mars 1852). D'après le modèle général de statuts, « la société a pour but : 1° de donner les soins du médecin et les médicaments aux sociétaires malades; 2° de leur payer une indemnité pendant le temps de leur maladie; 3° de pourvoir à leurs frais funéraires. » On retrouve ces trois articles dans tous les statuts; les instructions ministérielles recommandent même aux préfets de ne pas approuver ceux où l'un de ces articles serait omis. Le modèle général prévoit ensuite d'autres destinations à donner aux fonds de la société de secours mutuels; mais ces dispositions ne sont pas obligatoires, et dépendent de l'état des ressources de la société. Ainsi elles peuvent pourvoir aux frais funéraires des épouses des sociétaires, constituer des pensions de retraite, etc., etc. Ces clauses étant facultatives, le préfet ne refuserait pas son approbation à défaut de l'une d'elles ni même de toutes[2].

[1] On pourrait tirer argument de l'article 17 du décret de 1852 pour soutenir que les sociétés anciennes doivent être assimilées aux sociétés approuvées. Mais l'article 17 dit que ces sociétés jouiront des avantages appartenant aux sociétés approuvées. Il n'en faut pas conclure qu'elles perdront les avantages résultant pour elles de la loi du 15 juillet 1850.

[2] V. le modèle des statuts dans l'ouvrage de M. Victor Robert, *Guide pour l'organisation des sociétés de secours mutuels*, 2e édit., p. 123 et suiv. — Les décrets des 22 janvier et 27 mars 1852 ont attribué une somme de 10 millions de francs à l'encouragement des sociétés de secours mutuels, et un

292. D'après le décret du 26 mars 1852, une société de secours mutuels sera créée par les soins du maire et du curé dans toutes les communes où l'utilité en aura été reconnue. Cette utilité est déclarée par arrêté du préfet, après avoir pris l'avis du conseil municipal. Si la population d'une commune était inférieure à mille habitants, elle pourrait être réunie à une commune voisine, pour l'établissement d'une seule société de secours mutuels. Le président et les membres du bureau sont élus par les sociétaires (Décret des 22 septembre et 27 octobre 1870)[1].

Les associés sont de deux espèces : 1° les membres participants qui reçoivent les secours donnés par la société et 2° les membres honoraires qui peuvent être considérés comme les bienfaiteurs de l'œuvre puisqu'ils paient une cotisation sans prendre part aux secours. Le nombre des membres honoraires est illimité, tandis que celui des membres participants est limité à cinq cents, à moins qu'un arrêté du préfet n'ait permis d'excéder ce chiffre. Entre les participants et les honoraires, il y a aussi une différence au point de vue de la nomination. Les membres participants ne sont nommés qu'au scrutin secret et à la majorité des voix de l'assemblée générale, tandis que l'admission des membres honoraires est prononcée par le président et le bureau.

293. Les statuts des sociétés sont soumis à l'approbation du ministre de l'intérieur pour Paris et du préfet pour les départements[2]. En vertu de cette approbation, les sociétés de secours mutuels sont des personnes morales douées d'une certaine ca-

décret du 24 mars 1860 a disposé que cette somme serait placée en rentes sur l'État. Les arrérages de rentes provenant de cette consolidation sont perçus par la caisse des dépôts et consignations.

[1] Qui est juge de la validité de ces élections? — L'article 45 de la loi du 5 mai 1855 (aujourd'hui loi du 5 avril 1884, art. 37 et 38) sur les conseils municipaux n'a été, par aucune disposition, étendu aux sociétés de secours mutuels. Le conseil de préfecture n'est donc pas compétent pour en connaître, et l'affaire doit être portée devant les tribunaux ordinaires. C. d'Ét., arr. du 16 nov. 1877 (D. P. 1878, III, 25).

[2] Une société de secours mutuels, fondée en 1838, non *approuvée* aux

pacité à l'effet d'acquérir. Je dis qu'elles ont une *certaine capacité,* parce que leur capacité n'est pas entière, et qu'elles ne peuvent acquérir que jusqu'à une certaine limite. Ainsi elles sont, avec l'autorisation du préfet, aptes à recevoir des dons et legs, mais seulement lorsque leur valeur n'excède pas 5,000 fr.

On s'est demandé si la disposition qui limite à 5,000 fr. les dons et legs mobiliers a pour objet seulement de fixer la somme pour laquelle le préfet aurait compétence à l'effet d'autoriser ou si elle implique l'incapacité des sociétés de recevoir des legs supérieurs à 5,000 fr. La jurisprudence, interprétant favorablement la loi pour des sociétés qui méritent encouragement, a décidé que l'article 8 du décret-loi du 26 mai 1852, avait limité les pouvoirs du préfet, non la capacité de la société et qu'au dessus de cette somme, la société pourrait être autorisée par décret[1]. En ce qui concerne l'acquisition des immeubles en propriété, l'article 8 a, au contraire, établi une incapacité et l'acquisition

termes du décret du 26 mars 1852, ni reconnue comme *établissement d'utilité publique*, d'après la loi des 8 mars-15 juillet 1850, n'est pas un établissement public de bienfaisance, alors même que ses statuts ont été approuvés par le ministre de l'intérieur. Arr. Cons. d'État du 15 décembre 1858, *Société de prévoyance des messageries*. Que faudrait il décider s'il s'agissait d'une *société approuvée?* Le tribunal de la Réole (15 février 1866) et la cour de Bordeaux (19 novembre 1866) ont décidé que l'administration était incompétente pour juger les contestations auxquelles donnerait lieu l'application des statuts approuvés, ces actes ayant un caractère administratif. V. *contrà*, C. cass., Ch. req., arr. du 16 juin 1858 et *Journal de droit administratif*, mai 1867, p. 239. Dans cet article, M Amb. Godoffre soutient la compétence des tribunaux, et demande que la jurisprudence consacrée par l'arrêt du conseil d'État (15 décembre 1858) soit étendue aux sociétés approuvées, tout en reconnaissant que cet arrêt a été rendu dans l'espèce d'une société libre. Cette opinion a prévalu et la Cour de cassation l'a consacrée par un arrêt du 20 décembre 1882 (D. P. 1883, III, 416).

[1] C. cass., Req., arr. du 22 juillet 1878 (D. P. 1879, I, 73). Un legs universel a été fait en ces termes : « Je donne à la société de secours mutuels de la commune où je serai au moment de ma mort. » Or il y avait dans cette commune plusieurs sociétés de secours mutuels. La cour d'appel a jugé que le legs appartenait à l'institution des sociétés de secours mutuels et l'a réparti entre toutes les sociétés de la commune. La cour de cassation a jugé que c'était une interprétation en fait de l'intention du testateur et qu'il n'y avait pas lieu à pourvoi en cassation. Arr. 25 mai 1875 (D. P. 1877, I, 75).

ne pourrait pas être autorisée même par un décret. La société n'était pas incapable de recevoir un legs mobilier puisque la loi admettait jusqu'à une certaine somme avec l'autorisation du préfet; il était permis de conclure qu'au-dessus, la capacité existerait encore, mais que l'autorisation par décret serait nécessaire. Quant aux immeubles la loi ne fixe aucune limite et d'une manière générale se borne à dire qu'elle peut les *prendre à bail*, ce qui exclut la capacité d'en devenir propriétaire.

Elles peuvent prendre des immeubles à bail et posséder des objets mobiliers. L'acquisition des immeubles, soit à titre onéreux, soit à titre gratuit, leur est donc interdite. Les baux et les achats de meubles peuvent être faits sans autorisation du préfet; car, l'article 8 du décret du 26 mars 1852 n'exige cette autorisation que pour les dons et legs. La société peut également faire *tous les actes relatifs à ces droits*, ce qui emporte le droit d'ester en justice, tant en demandant qu'en défendant, sans autorisation du préfet.

294. Quel est le représentant de la société de secours mutuels pour contracter et plaider? C'est le président; mais il ne peut agir qu'en vertu de la délibération de l'assemblée générale. La délibération, qui est indispensable pour admettre un membre nouveau doit, à plus forte raison, être exigée toutes les fois qu'il s'agit de faire un acte relatif aux droits de la société.

Cette opinion n'est cependant pas admise sans difficulté et plusieurs arrêts ont décidé que la société n'était pas représentée par son président, de sorte que pour agir contre une société de secours, il faudrait mettre en cause individuellement et nominativement tous les membres[1]. C'est aussi ce qu'on admettait pour les sociétés à capital variable avant la loi du 24 juillet 1867, art. 53. Mais cette jurisprudence crée aux sociétés de secours mutuels une position si difficile qu'elle emporte presque l'impossibilité d'obtenir justice. Aussi, avons-nous peine à croire qu'elle soit définitive.

[1] Cour de Paris, arr. du 29 juillet 1869 (D. P. 1870, II, 110) et Cour d'Aix 13 mars 1861 (D. P. 1861, II, 208). M. Dalloz, comme nous, fait remarquer que cette jurisprudence crée aux sociétés de secours mutuels des difficultés presque insurmontables.

295. Il y a des sociétés qui ont une capacité plus étendue que les sociétés approuvées par le ministre de l'intérieur ou par le préfet : ce sont celles qui ont été reconnues comme établissements d'utilité publique, conformément à la loi du 15 juillet 1850. Ces associations peuvent recevoir des dons et legs de meubles et d'immeubles, et la loi ne limite pas la valeur des choses qui peuvent leur être données ou léguées. Les dons et legs d'objets mobiliers, lorsqu'ils n'excèdent pas 1,000 fr., sont exécutoires en vertu d'un arrêté du préfet. Dans tous autres cas, l'autorisation par décret est indispensable. Aucune disposition de la loi du 8 mars 1850 n'exige que, pour plaider, la société soit autorisée par le conseil de préfecture. Nous décidons, par application de la règle : *les restrictions sont de droit étroit,* que la capacité de la société n'est pas, sous ce rapport, limitée, et qu'elle peut ester en justice sans autorisation (art. 7 de la loi du 15 juillet 1850). C'est d'ailleurs un établissement d'utilité publique et non un établissement public, et la raison est décisive pour ne point la soumettre à l'autorisation de plaider.

296. Les sociétés non approuvées et non reconnues comme établissements d'utilité publique, ne seraient que des sociétés civiles et, comme telles, ne rentreraient pas dans le cadre de cet ouvrage ou des associations soumises aux articles 291-294 du Code pénal[1].

297. Les sociétés approuvées peuvent être suspendues ou dissoutes par le préfet pour mauvaise gestion, inexécution de leurs statuts ou violation des dispositions du décret du 26 mars 1852 (art. 16 de ce décret).

Il y aurait violation des statuts si, au lieu de s'occuper exclusivement de son œuvre de bienfaisance la société dégénérait en société politique[2].

Le décret n'exige aucune formalité pour prononcer la dissolution d'une société approuvée. Il en est autrement de la dissolution de celles qui ont été reconnues comme établissements d'u-

[1] Les sociétés de secours mutuels, en Algérie, sont régies par le décret du 13 décembre 1852 combiné avec celui du 28 janvier 1860.

[2] Cons. d'Ét., arr. du 3 juillet 1874 (D. P. 1875, III, 65).

tilité publique. D'après l'article 12 de la loi du 15 juillet 1850, cette dissolution ne peut être prononcée que par un décret, le conseil d'État entendu. Il y aurait excès de pouvoir dans le décret qui prononcerait la dissolution sans avis préalable du conseil d'État. L'article 10 de la loi du 15 juillet 1850 dispose qu'en cas de dissolution, on restitue aux sociétaires les fonds provenant de leurs versements, déduction faite de leurs dépenses et que les fonds qui restent libres, ceux provenant de legs ou de subventions, doivent être distribués entre les sociétés de même espèce dans la commune et, à défaut, dans le département. Cette disposition a été reproduite, à peu près textuellement, dans l'article 15 du décret du 26 mars 1852 sur les sociétés approuvées.

Quant aux sociétés de secours mutuels qui ne sont ni approuvées ni reconnues comme établissements d'utilité publique, le préfet peut, en vertu de ses pouvoirs de police sur les réunions et associations, en prononcer la dissolution. Mais ici ne s'appliqueraient pas les articles 10 de la loi des 8 mars-15 juillet 1850 et 15 du décret du 26 mars 1852 sur l'attribution du fonds social. La liquidation de la société libre se ferait conformément au droit commun[1].

Les membres peuvent être exclus de la société par mesure individuelle par l'assemblée générale. Mais l'exclusion serait irrégulièrement prononcée si l'exclu n'avait pas été admis ou même appelé à se défendre. L'exclusion ne peut d'ailleurs être prononcée que pour des motifs valables. Ainsi on ne pourrait pas exclure un sociétaire pour un fait qui n'est puni par les statuts que d'une simple amende[2]. Les tribunaux seraient compétents pour prononcer la nullité de cette exclusion et réintégrer le sociétaire.

[1] Si le préfet peut dissoudre une société libre de secours mutuels, il n'a pas le droit, en formant une société nouvelle, de lui attribuer l'actif de l'ancienne société. Cette mesure *à peine croyable* a été prise par un préfet, et il a fallu la faire annuler pour excès de pouvoir par le conseil d'État. Arr. cons. d'Ét. du 3 août 1858, *Société de secours mutuels de la Sarthe.* — Sur le droit de dissolution des sociétés libres, V. Cons. d'Ét., 8 mars 1856 (D. P. 1857, III, 2); 3 août 1858 (D. P. 1860, III, 6); 2 juin 1866 (D. P. 1867, III, 72).

[2] Trib. de Lyon, jug. du 12 mai 1869 (D. P. 1870, III, 38). — Le place-

§ 16. — De l'autorisation de plaider.

Sommaire.

298. De l'autorisation de plaider pour les communes.
299. De la commune demanderesse.
300. Suite.
301. Suite. — Juridictions administratives.
302. Nouvelle autorisation pour l'appel et le pourvoi en cassation.
303. Actions possessoires.
304. Pourvoi au conseil d'État contre le refus du conseil de préfecture.
305. Conséquences du défaut d'autorisation.
306. Le consentement du conseil municipal est nécessaire.
307. La délibération du conseil municipal est exigée, même pour agir devant les juridictions administratives.
308. Actions intentées par les contribuables.
309. Le contribuable doit-il obtenir une nouvelle autorisation pour faire appel?
310. L'autorisation accordée à un contribuable profite à tous.
311. Si la commune transige, le contribuable ne peut pas continuer à plaider.
312. De la commune défenderesse.
313. Effet interruptif de la remise du mémoire.
314. La remise du mémoire fait-elle courir les intérêts?
315. Conséquences du refus d'autorisation.
316. Droit d'opposition.
317. Le consentement du conseil municipal est indispensable à la commune défenderesse.
318. Lorsque le conseil municipal est d'avis de plaider, et que le conseil de préfecture a autorisé, si le maire n'agit pas, le préfet peut intervenir en vertu de l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837.
319. Le conseil de préfecture agit comme tuteur quand il statue sur une autorisation de plaider.
320. L'autorisation doit être expresse.
321. Du désistement.
322. Un avis de jurisconsulte est-il nécessaire?
323. Section de communes.

ment des fonds des sociétés de secours mutuels peut être fait de plusieurs manières. Pour les sociétés approuvées, en :

A. Versements à la caisse d'épargne (art. 13 du décret du 26 mars 1852);
B. Dépôt à la caisse des dépôts et consignations;
C. Versement à la caisse des retraites pour la vieillesse (décret du 26 avril 1856);
D. Versement pour assurance collective à la Caisse d'assurance (Loi du 11 juillet 1868, art. 7).

324. Le préfet peut-il refuser de constituer en section les habitants qui le demandent?
325. Du département.
326. Des hospices.
327. La remise du mémoire est-elle exigée pour les autres établissements publics.
328. Le renouvellement de l'autorisation en appel est-il exigé pour les établissements publics autres que les communes et les établissements assimilés?
329. Actions judiciaires de l'État et contre l'État.

328. Nous avons, en examinant de quelle manière les personnes morales sont représentées dans les contrats et les procès, cité des dispositions qui obligent le plus grand nombre des établissements publics à se pourvoir de l'autorisation du conseil de préfecture pour ester en justice. Nous chercherons, dans ce paragraphe, à réunir les dispositions éparses que nous avons déjà relevées afin de les rattacher à quelques règles générales. Prenons pour type l'autorisation de plaider des communes, la matière en ce qui les concerne ayant été traitée complètement par la loi du 18 juillet 1837, articles 49 et suivants (121 à 131 de la loi du 5 avril 1884). La comparaison des autres dispositions avec celles de la loi municipale nous montrera les particularités relatives aux divers établissements publics, sous le rapport spécial de l'autorisation de plaider.

Les articles 49 et suivants de la loi du 18 juillet 1837 considèrent successivement la commune comme demanderesse et comme défenderesse.

329. Nulle commune, disait l'article 49 ne peut introduire une action en justice sans être autorisée par le conseil de préfecture. Du mot *introduire*, il résulte que la nécessité de l'autorisation du conseil de préfecture ne s'applique qu'aux actions introductives et non aux demandes incidentes, ni aux demandes reconventionnelles lorsqu'elles servent de défense à l'action principale, ni à l'appel incident[1] qui n'est, après tout, qu'une

[1] La jurisprudence est fixée dans ce sens : C. cass., 7 juillet 1846 (Sir., V., 1846, I, 837, et 5 juillet 1847 (Sir., V., 1848, I, 456), 12 décembre 1853 (Sir., 1854, I, 196), 24 décembre 1855 (Sir., 1857, I, 96). 2 juillet 1862 (Sir., V., 1862, I, 1041). — On peut cependant citer en sens contraire deux arrêts, l'un de Limoges, 24 février 1842, et l'autre de Dijon, du 17 novembre 1843. Une commune autorisée à plaider sur une demande principale est par cela même autorisée à plaider sur celles qui n'en sont que l'accessoire, la dépendance ou

manière de se défendre contre l'appel principal. Ces propositions sont encore admises, bien que le mot *introduire* ait disparu de la rédaction de l'article 121 où il est remplacé par les mots plus généraux de « ester en justice. » Mais ce changement n'a pas été fait en vue de contredire la jurisprudence relative aux actions incidentes ou reconventionnelles.

D'un autre côté, les termes dont se sert la loi sont généraux et, comme ils ne distinguent pas entre les diverses espèces d'action, l'autorisation est exigée tant pour les actions réelles que pour les actions personnelles ou mixtes. Il faut d'ailleurs, en principe et sauf quelques exceptions, que l'autorisation soit préalable, et la demande qui serait formée par la commune non autorisée serait rejetée comme introduite par un incapable (art. 54, § 1 de la loi de 1837 et 121, § 1 de la loi du 5 avril 1884).

Cependant l'article 55 de la loi du 18 juillet 1837 (art. 122 de la loi du 5 avril 1884) permet au maire de faire, sans autorisation, les actes conservatoires et d'intenter les actions possessoires. Or, parmi les actes conservatoires, se trouve, au premier rang, l'action en justice intentée pour interrompre la prescription et l'article d'ailleurs dit formellement que le maire peut sans autorisation faire les *actes interruptifs de déchéance*. Il peut arriver, en effet, que la prescription soit très-avancée, et qu'il y ait urgence à conserver le droit de la commune. Le maire qui agit conservatoirement doit, avant le jugement, représenter l'autorisation du conseil de préfecture et, dans la pratique, le tribunal fixe un délai dans lequel le maire devra se pourvoir de l'autorisation voulue, délai passé lequel il sera statué sur la recevabilité de la demande. En d'autres termes, s'il y a urgence, le maire qui agit conservatoirement est dispensé de l'*autorisation préalable*, mais non de l'autorisation elle-même. S'il en était autrement, il suffirait d'attendre jusqu'au

un incident et notamment celles qui n'ont pour objet que l'exécution du jugement, par exemple le renvoi devant le tribunal pour être procédé au partage ordonné par un arrêt. C. cass., arr. du 25 juillet 1876 (D. P. 1877, I, 125).

L'autorisation de plaider emporte le droit, sans autorisation nouvelle, d'opposer l'exception de la *cautio judicatum solvi*. C. de Lyon, arr. du 26 juin 1873 (D. P. 1874, II, 120).

dernier moment de la prescription pour échapper à l'autorisation et soutenir, au nom de la commune, les plus mauvais procès sous prétexte de faire un acte conservatoire.

Il en est autrement de la seconde exception que consacre l'article 55 de la loi du 18 juillet 1837 (art. 122 de la loi du 5 avril 1884) en matière d'actions possessoires. La dispense est absolue comme elle l'est pour les actes interrruptifs extrajudiciaires, tels que le commandement et la saisie (2244 C. civil). La raison de cette exception est que l'action possessoire veut être vidée avec une rapidité qui s'arrangerait mal des lenteurs d'une autorisation[1].

300. La généralité des termes de l'article 49 (121 de la nouvelle loi), nous conduit à conclure que l'autorisation est exigée pour introduire une action devant toutes les juridictions, les tribunaux civils, les tribunaux de commerce et les justices de paix. En ce qui concerne les juges de paix, l'argument est corroboré par l'article 55 (art. 122 de la nouvelle loi). Comme il n'excepte que les actions possessoires, les autres actions ne sont pas dispensées : *qui dicit de uno negat de altero*[2].

301. L'article 49 (art. 121) est placé sous la rubrique des *Actions judiciaires* et ne parle que de l'autorisation exigée pour introduire ou suivre *une action en justice*. Aussi, les actions devant les juridictions administratives ne sont-elles pas soumises à cette formalité et le maire peut notamment plaider devant le conseil de préfecture ou le conseil d'État sans se faire autoriser[3].

[1] V. en ce sens, jugement du tribunal de Rouen, 7 août 1840 (Sir., 1841, II, 65). Le maire peut également défendre à l'action possessoire sans autorisation, et le demandeur au possessoire n'est pas tenu de remettre un mémoire au préfet. Cour cass., arr. du 7 juin 1848 (Sir., V., 1848, I, 569). On peut tirer un argument d'analogie de l'article 37 de la loi du 10 mai 1838 sur les conseils généraux.

[2] L'autorisation est exigée dans le cas prévu par l'article 15 de la loi du 21 mai 1836 (avis du comité de législation, du 19 mars 1840). — De la généralité des termes de l'article, la jurisprudence et la doctrine ont tiré la conséquence que l'autorisation était nécessaire, même pour les actions à intenter devant les tribunaux de justice répressive. — V., en ce sens, arrêt de la cour de Douai, du 10 juillet 1860 (Sir., 1860, II, 550). — Reverchon, *Autorisation de plaider*, p. 56; Serrigny, t. I, n° 408, p. 530, et Trolley, t. IV, n° 1872.

[3] Édit d'août 1764, art. 44. — Arr. du Cons. d'Ét. des 16 février 1826,

302. Lorsque la commune a été autorisée à introduire une action, elle ne peut se pourvoir devant un autre degré de juridiction sans obtenir une nouvelle permission[1]. Quoique la cour de cassation ne soit pas un troisième degré de juridiction, nous pensons qu'une autorisation nouvelle serait nécessaire, car, au point de vue qui a fait créer cette formalité, il est évident que la cour de cassation est un nouveau degré de juridiction. Que veut-on éviter en effet? Que la commune ne fasse des procès téméraires et ne s'expose à payer des frais considérables. Or les frais en cour de cassation sont relativement élevés, et il serait bien extraordinaire que la commune pût se pourvoir devant la Cour suprême sans autorisation du conseil de préfecture, tandis qu'elle ne pourrait pas agir sans cette formalité devant un juge de paix ou un tribunal de commerce, c'est-à-dire devant des juridictions où la procédure donne lieu à moins de frais[2].

303. C'était une question controversée, avant la nouvelle loi, que celle de savoir si le maire pouvait interjeter appel ou se pourvoir en cassation sans autorisation du conseil de préfec-

commune d'Ervy; 16 janvier 1828, *commune d'Étrechy;* 8 avril 1842, *Recordere;* 19 janvier 1844, *ville de Rouen.* Mais il ne peut agir, même devant une juridiction administrative, qu'en vertu d'une délibération du conseil municipal.

[1] Le maire peut interjeter appel à titre conservatoire sans être autorisé par le conseil de préfecture, mais il doit obtenir l'autorisation en cours d'instance, et la cour peut impartir un délai pour obtenir l'autorisation. Cour de Dijon, arr. du 27 février 1879 (D. P. 1879, II, 272) et Nancy, 25 février 1881 (D. P. 1881, II, 224). V. art. 122, § 2 de la loi du 5 avril 1884.

[2] L'article 44 de l'édit d'août 1764 dispensait de l'autorisation les recours en cassation, parce que, sans doute, le pourvoi en cassation n'était alors qu'un pourvoi en conseil du roi (*conseil des parties*). Mais l'art. 49 a été entendu autrement dans la discussion de la loi du 18 juillet 1837. — V. notamment un discours de M. de Podenas, auteur d'un amendement qui forme le § 2 de l'art. 49 (*Moniteur* de 1833, 1er semestre, p. 1395). Le Conseil d'État exige l'autorisation pour le recours en cassation, 28 janvier 1841, *commune de Bellon;* 26 novembre 1841, *commune de Viellevigne.* — V. aussi Cour de cass., 12 décembre 1848 (Sir. V, 1849, I, 269) et 9 janvier 1878 (D. P. 1879, I, 35). Dans l'espèce de ce dernier arrêt, il s'agissait d'un pourvoi en cassation contre une décision du jury d'expropriation et l'ordonnance du magistrat-directeur. La Cour de cassation dit que, même pour se pourvoir contre cette ordonnance, la commune devait obtenir une nouvelle autorisation.

ture. L'exception écrite dans la loi (art. 55 de la loi du 18 juillet 1837) étant conçue en termes généraux, sans aucune distinction, les uns concluaient qu'elle s'appliquait à tous les degrés de juridiction. Mais d'autres soutenaient que la loi avait pu sans inconvénient permettre au maire d'agir devant le juge de paix presque sans frais, mais que la procédure en appel ou en cassation, exposant la commune à une dépense sérieuse, il fallait, d'après l'esprit de la loi, exiger l'autorisation. La question a été tranchée par l'article 122, § 2, qui donne au maire le droit d'appeler ou de se pourvoir sans autorisation préalable mais ne lui permet pas de suivre sur l'appel ou le pourvoi sans obtenir cette autorisation.

Le maire doit, en tout cas, obtenir le consentement du conseil municipal. C'est la commune qui est partie, c'est le conseil municipal qui est l'organe de la volonté de la commune et l'action ne peut pas être intentée par le mandataire contre la volonté de la partie[1].

304. Le conseil de préfecture doit statuer dans les deux mois. S'il refuse d'autoriser la commune, le maire a le droit de se pourvoir en autorisation devant le Conseil d'État. Le Conseil d'État *juge administrativement* le recours, ce qui signifie que le ministère des avocats au Conseil d'État n'est pas exigé et que le pourvoi est examiné par une autre section que la section du contentieux. Ces affaires, en effet, sont aujourd'hui soumises à la section de l'intérieur, de l'instruction publique, des cultes et des beaux-arts. Le pourvoi doit être formé dans le délai de deux mois, à partir de la notification de l'arrêté du conseil de préfecture (art. 126 de la loi du 5 avril 1884). Le Conseil d'État doit statuer dans les deux mois à compter de l'enregistrement du mémoire au Conseil d'État (art. 126, § dern.)[2].

305. Si l'action était intentée par le maire sans autorisation

[1] C. cass., arr. du 2 mai 1880 (D. P. 1880, I, 202).

[2] Le recours par la voie administrative n'est pas le seul, et on pourrait déférer au Conseil d'État, par la voie contentieuse pour excès de pouvoir, l'arrêté d'un préfet qui aurait décidé, sans transmettre l'affaire au conseil de préfecture, qu'il n'y avait pas lieu à intenter l'action. C'est le conseil de préfecture et non le préfet qui est compétent pour prononcer sur la demande

du conseil de préfecture, le défendeur obtiendrait son renvoi de la demande; car il ne peut pas être tenu de soutenir un procès contre un plaideur qui n'a pas qualité pour agir. Si, au contraire, l'autorisation est accordée, il faut que la décision du conseil de préfecture soit basée sur une délibération du conseil municipal; car c'est de cette délibération que peut résulter le mandat où le maire puise ses pouvoirs.

306. Les actions en justice n'appartiennent pas à la catégorie des matières sur lesquelles le conseil municipal statue définitivement; elle est au nombre des affaires sur lesquelles il délibère, sauf approbation de l'administration supérieure. Le consentement du conseil municipal est donc nécessaire pour intenter une action, et si la majorité du conseil se prononçait contre le procès, il n'y aurait pas lieu à saisir le conseil de préfecture. Supposons cependant que le maire, contrairement à la majorité du conseil municipal, obtienne l'autorisation du conseil de préfecture et agisse en justice, l'action serait-elle régulièrement introduite? Nullement; car le maire n'étant que le pouvoir exécutif du conseil municipal, il ne peut pas agir contrairement à la volonté de la majorité de ce conseil. Par conséquent, le conseil de préfecture, toutes les fois que l'autorisation lui est demandée par le maire contrairement à l'opinion de la majorité du conseil municipal, doit repousser la demande d'autorisation comme irrecevable et si, par erreur, l'autorisation était accordée, le tribunal devrait d'office rejeter la demande du maire alors même que le défendeur ne conclurait pas au rejet[1].

307. Il est tellement vrai que le maire ne fait qu'exécuter les ordres du conseil municipal, que la délibération de ce dernier est toujours indispensable, même dans les cas où l'autorisation du conseil de préfecture n'est pas exigée. Ainsi, devant les juridictions administratives le maire ne peut agir qu'en vertu

en autorisation de plaider. C. d'Ét., arr. 23 juillet 1875 (D. P. 1876, III, 28). Dans l'espèce de cet arrêt, le préfet avait annulé la délibération par laquelle le conseil municipal avait demandé l'autorisation de plaider.

[1] Cons. d'Ét., 9 juin 1830, *commune de Beaufort*; 9 mars 1832 *commune de Curlu*. Décision ministérielle du 29 janvier 1839. — Reverchon, *Autorisation de plaider*, 2e édit., p. 85 et suiv.

d'une délibération du conseil municipal[1]. D'un autre côté, lorsque le maire agit au possessoire ou par action conservatoire, il ne peut pas à la vérité, à cause de l'urgence, être forcé à se pourvoir de l'autorisation du conseil municipal avant d'agir; mais il doit obtenir cette délibération avant la fin de l'instance, parce qu'il ne peut intenter un procès qu'avec le consentement de la commune, c'est-à-dire du conseil municipal[2].

308. Lorsque le conseil municipal refuse de plaider, tout contribuable inscrit aux rôles de la commune a le droit d'exercer l'action à ses frais et risques[3]. Mais la loi l'assujettit à demander l'autorisation du conseil de préfecture, quoiqu'il s'engage à supporter les dépens en cas de perte du procès. Comment expliquer la disposition qui exige cette formalité? Lorsque le contribuable agit pour la commune, celle-ci est mise en cause, et le jugement qui est rendu a l'autorité de la chose jugée tant à l'égard de la commune qu'envers le contribuable partie au procès. Or, il pourrait se faire que l'action fût prématurée et que le conseil municipal eût refusé d'agir parce qu'il y avait avantage à attendre que les preuves complètes fussent réunies. Il ne faut pas qu'un contribuable, par une demande intempestive, compromette les chances qu'aurait la commune de gagner son affaire si le procès était fait à propos. Le conseil municipal,

[1] C. cass., 2 mars 1880 (D. P. 1880, I, 208).

[2] V. arr. Cons. d'Ét. du 10 février 1865, *ville de Nantes*. La délibération prise postérieurement couvre la nullité qui n'avait pas été demandée.

[3] Cabantous, *Répétitions écrites*, p. 533, décide que le contribuable ne peut se substituer à la commune qu'en demandant et non en défendant. La loi ainsi entendue serait incohérente, et, quoique le § 2 de l'article 49 de la loi du 18 juillet 1837 (art. 123 de la loi du 5 avril 1884) ne parle formellement que du contribuable demandeur, l'esprit de la loi veut que le contribuable puisse défendre aux lieu et place de la commune. V. en ce sens, Serrigny, t. I, p. 536, n° 417. On peut même *à fortiori* donner au contribuable le droit de défendre à l'action. Quand il faut agir, la commune peut choisir son moment pour intenter l'action tandis que le contribuable plaiderait peut-être dans un moment défavorable. La commune, au contraire, ne choisit pas le moment de défendre à l'action et si elle ne plaide pas, le demandeur obtiendra jugement contre elle. Une demande intempestive était à craindre. Il n'y a pas défense intempestive si la commune refuse de plaider et si le contribuable fait tous les frais.

en refusant d'agir, n'a peut-être fait aucune attention à la question des frais et n'a voulu qu'ajourner l'action à un moment plus favorable. Peut-il dépendre du premier contribuable venu de déranger ce calcul de prudence? C'est pour ce motif que le contribuable est obligé de se pourvoir de l'autorisation du conseil de préfecture comme la commune elle-même[1].

Le contribuable est même, à ce point de vue, plus étroitement tenu que la commune à obtenir l'autorisation de plaider. Ainsi la dispense qui est accordée par l'article 55 pour les actes conservatoires et les actions possessoires ne pourrait pas être invoquée par le contribuable agissant aux lieu et place de la commune. Comme il agit contre la volonté du conseil municipal, la jurisprudence décide avec raison qu'il doit avoir l'autorisation du conseil de préfecture. Lorsque le maire agit au possessoire, il ne peut le faire qu'avec le consentement de la commune et en vertu d'une délibération du conseil municipal; il n'y a donc pas même motif pour accorder la dispense au contribuable qui agit contre le gré de la commune[2]. D'un autre côté, l'obligation d'obtenir l'autorisation est plus étroite pour le contribuable à deux points de vue : 1° il faut que l'autorisation soit accordée expressément par le conseil de préfecture; elle ne résulterait pas pour le contribuable, comme pour la commune, de l'expiration sans décision du délai de deux mois. L'article 123 ne reproduit pas, en ce qui le concerne, le 3e § de l'article 121 et la solution fut reconnue certaine dans la discussion au Sénat; 2° le contribuable aurait à se pourvoir de l'autorisation même pour agir devant les juridictions administratives. La raison tirée de l'opportunité est la même, et il ne faut pas que le contribuable

[1] Aussi pensons-nous que l'autorisation est nécessaire au contribuable, même pour agir devant les tribunaux administratifs; il pourrait y avoir danger, pour les intérêts de la commune, à faire juger la question prématurément. Cons. d'Ét., 20 avril 1854, *Jean;* 31 mai 1862, *commune de Garons;* 15 janvier 1868 (D. P. 1870, III, 10) et aussi 28 janvier 1864 (D. P. 1864, III, 18); Aucoc (*Sections*, n° 265) et Serrigny (t. I, p. 533, n° 413).

[2] Le contribuable, pour agir au possessoire, doit obtenir l'autorisation de plaider, même quand il agit en son nom, si l'action a pour base le droit communal. C. cass., 20 mars 1878 (D. P. 1879, I, 335). Cette jurisprudence n'a pas varié depuis l'arrêt du 7 mars 1869 (D. P. 1860, I, 109).

puisse, en agissant mal à propos, compromettre des intérêts considérables; il importe peu que l'action soit portée devant une juridiction administrative ou devant un tribunal civil, le motif étant le même quelle que soit la compétence. Il est vrai que la commune elle-même n'est pas tenue de se faire autoriser pour plaider devant le conseil de préfecture ou le Conseil d'État. Mais quand c'est la commune qui agit, le conseil municipal a délibéré et apprécié l'opportunité. Au contraire, le contribuable plaide contre le gré du conseil municipal qui refuse d'intenter l'action. Au moins faut-il, à son égard, maintenir le contrôle du conseil de préfecture.

309. Le contribuable qui agit pour la commune est-il obligé d'obtenir une nouvelle autorisation du conseil de préfecture à l'effet de se pourvoir devant un autre degré de juridiction? Nous ne le pensons pas. La question d'opportunité a été tranchée par l'autorisation qu'a donnée le conseil de préfecture pour agir en première instance. Le recours à une juridiction supérieure n'aurait donc que l'inconvénient de donner lieu à de nouveaux frais; mais les frais sont à la charge du contribuable. Au reste, le texte de la loi est d'accord avec ces considérations. Il ne répète pas, pour le contribuable qui agit au nom de la commune, l'obligation d'obtenir une autorisation nouvelle à chaque degré de juridiction, de sorte que ce renouvellement d'autorisation est, par le texte comme par la raison de la loi, spécial à l'action qu'intente le maire au nom de la commune[1].

L'autorisation de plaider a été exigée dans l'intérêt de la commune à cause de la minorité des établissements publics. La partie adverse ne serait donc pas admise à se plaindre de l'au-

[1] La Cour de Metz, 31 mai 1842 (Sir., V., 1842, II, 299) et celle d'Orléans, 16 août 1844 (Sir., 1844, II, 475) ont décidé que pour le contribuable, comme pour la commune, le renouvellement de l'autorisation du conseil de préfecture était obligatoire devant chaque degré de juridiction. — La Cour de cassation, 27 mai 1846 (Sir., 1846, I, 497), 28 juillet 1856 (D. P. 1856, I, 307), a jugé, au contraire, que le contribuable n'étant pas en tutelle, il n'y a pas lieu à renouveler l'autorisation à chaque degré de juridiction. V. dans le même sens, C. de Pau, 10 janvier 1872 (D. P. 1873, II, 99), ainsi que Reverchon, p. 120, et Serrigny (t. I, p. 533, n° 412).

torisation si elle avait été accordée. Aussi le Conseil d'État a-t-il constamment rejeté, comme irrecevables, les pourvois formés contre les arrêtés d'autorisation[1].

310. Lorsque l'autorisation a été accordée à un contribuable, cette autorisation ne profiterait pas, selon nous, à tous les contribuables qui voudraient agir avec lui, à tous les cointéressés qui voudraient intervenir. Les intervenants devraient se faire autoriser pour se faire habiliter à ester pour la commune. L'opportunité du procès n'est pas la seule question à résoudre, il faut apprécier aussi si l'intervention d'un plaideur ne serait pas de nature à nuire aux intérêts de la commune. Mais si le contribuable qui a engagé l'action n'était pas d'avis de faire appel, les intervenants pourraient l'interjeter. Alors même que le contribuable se retirerait, les autres pourraient continuer l'action sans nouvelle autorisation[2].

311. La loi n'a autorisé l'action du contribuable que dans l'intérêt de la commune; ce n'est pas pour lui, au moins directement, qu'il est admis à agir. Aussi, lors même qu'il aurait obtenu l'autorisation de plaider, serait-il obligé de s'arrêter si la commune avait terminé le litige par une transaction régulière[3].

312. Supposons maintenant que la commune soit défenderesse. L'article 124 de la loi du 5 avril 1884 oblige tout demandeur, qui veut agir en justice contre une commune, à remettre au préfet un mémoire exposant les motifs de la réclamation. Comme ce mémoire a pour effet d'interrompre la prescription, le demandeur a le plus grand intérêt à fixer l'époque où il a été remis. Aussi peut-il exiger qu'il lui soit délivré un récépissé. Le préfet transmet le mémoire au conseil municipal, avec invitation de se réunir en session extraordinaire, pour en délibérer. La délibération du conseil municipal sera transmise au conseil de préfecture qui décidera si la commune sera

[1] C. d'Ét., arr. du 8 juin 1877 (D. P. 1877, V, 107). Voir cependant pour le cas d'excès de pouvoir, 24 juin 1868 (D. P. 1869, V, 81) et 5 décembre 1860, *Talleyrand-Périgord*.

[2] C. de Riom, 10 février 1873 (D. P. 1873, II, 84).

[3] C. de Pau, 1er mai 1872 (D. P. 1874, V, col. 105).

autorisée à ester en justice (art. 125 de la loi du 5 avril 1884). Le conseil de préfecture doit statuer dans les deux mois, à partir de la date du récépissé qui a été délivré au demandeur lors de la remise du mémoire. Si le conseil refuse l'autorisation de plaider, le maire pourra, en vertu d'une délibération du conseil municipal, se pourvoir devant le Conseil d'État, qui jugera la question administrativement. Le Conseil d'État statuera dans les deux mois à partir de l'enregistrement de la demande au secrétariat[1].

313. La remise d'un mémoire au préfet est une tentative de conciliation administrative par laquelle le législateur a remplacé la conciliation ordinaire que rend impossible la minorité de la commune (art. 48 et suiv. du Code de procéd. civ.). Averti par ce mémoire, le préfet peut amener le conseil municipal à faire un arrangement qui préviendra le procès. Comme cette formalité est imposée dans l'intérêt de son adversaire, il ne

[1] L'édit d'avril 1683 et l'arrêté du gouvernement du 17 vendémiaire an X n'exigeaient la remise d'un mémoire que pour les créances. Mais l'article 124 de la nouvelle loi comme l'article 51 de la loi du 18 juillet 1837 est général, et s'applique tant aux actions réelles qu'aux actions personnelles. La Cour de cassation, 2 octobre 1847 (Sir., 48, I, 463), a décidé que la remise du mémoire n'était pas exigée dans le cas où il s'agissait d'un procès en police correctionnelle contre la commune. Dans le cas de l'action en responsabilité fondée sur la loi du 10 vendémiaire an IV (aujourd'hui 106 et suiv. de la loi du 5 avril 1884) contre la commune, le Conseil d'État (10 janvier 1851, *commune d'Entrecasteaux*) a donné l'autorisation d'ester en jugement, ce qui implique que cette autorisation est nécessaire. La Cour de cassation l'a décidé ainsi dans son arrêt du 2 mars 1875 (D. P. 1875, I, 147). M. Reverchon qui donna des conclusions dans cette affaire posa la question de savoir si dans le cas prévu par la loi du 10 vendémiaire an IV, c'était la commune qu'on actionnait ou si les défendeurs véritables n'étaient pas les habitants entre lesquels la condamnation devait être répartie, la commune n'étant que le mandataire légal des habitants pour les représenter en justice. La commune, si elle succombe, n'est pas condamnée comme personne morale et les fonds disponibles ne sont pas employés à payer la condamnation. Si la question était résolue en ce sens, il serait impossible d'exiger l'autorisation pour plaider ou intervenir des habitants défendant leur propre cause. M. Reverchon pensait que du moins la question méritait l'examen de la Chambre civile; mais, contrairement à ces conclusions, le pourvoi fut rejeté par la Chambre des requêtes et l'affaire n'arriva pas à la Chambre civile.

faut pas qu'elle nuise au demandeur. C'est pour cela que, d'après la loi (art. 124), elle *interrompt la prescription et toutes déchéances*. La loi du 18 juillet 1837, art. 51, ne disait pas que cette interruption n'aurait lieu que si la remise du mémoire était suivie d'une demande en justice dans un certain délai (art. 2245 du C. civ.). La lacune a été comblée par l'article 124, § 3, de la loi du 5 avril 1884. Le conseil de préfecture a deux mois pour statuer, et la demande en justice doit être intentée dans les trois mois, faute de quoi l'effet interruptif n'a pas lieu [1].

314. L'article 124 ne dit pas que la présentation du mémoire ait pour effet de faire courir les intérêts au profit du créancier. Cependant, comme il serait injuste que la formalité administrative exigée dans l'intérêt de la commune préjudiciât au demandeur, nous pensons que le mémoire ferait courir les intérêts à deux conditions : 1° que le demandeur eût conclu dans le mémoire au paiement des intérêts; 2° que le dépôt du mémoire fût suivi d'une action en justice, de sorte que la remise servît seulement à fixer le point de départ du cours des intérêts. La pensée équitable qui a inspiré l'article 124 nous conduit à étendre aux intérêts les effets de la remise du mémoire, quoique le législateur ne les ait formellement établis que pour l'interruption de la prescription et des déchéances.

315. Le demandeur est obligé d'arrêter son action tant que l'autorisation n'a pas été donnée par le conseil de préfecture, ou au moins jusqu'à l'expiration du délai de deux mois que fixent les articles 124 et 125. Si l'autorisation est refusée, ou si les deux mois sont expirés sans qu'il y ait eu décision, le demandeur poursuit son action contre la commune et la fait condamner par défaut. C'est la seule manière dont elle puisse être condamnée, tant qu'elle n'est pas autorisée à ester en justice. La loi dit, en effet, formellement « qu'en aucun cas le maire

[1] L'article 1er du décret du 20 décembre 1855, sur la poocédure en matière de propriété domaniale en Algérie, disposait que la remise du mémoire interrompt la prescription « *lorsqu'il aura été, dans les trois mois de la date, suivi d'une assignation en justice.* » Le décret a été imité par la loi du 5 avril 1884.

« ne peut défendre à l'action tant qu'il n'y a pas été autorisé. » La commune condamnée par défaut ne pourra former opposition que si elle obtient l'autorisation de plaider. Tant qu'elle n'aura pas obtenu cette faculté, elle se trouvera en présence d'un jugement qui la condamne, sans pouvoir le faire réformer.

316. La commune perdra-t-elle le droit de former opposition dans les cas prévus par l'article 159 du Code de procédure civile? Cet article attache la déchéance du droit de former opposition à des actes d'exécution qui ne peuvent pas être faits contre une commune; car, les biens communaux ne sont pas saisissables, et la contrainte par corps ne peut pas être exercée contre une personne morale. Mais le jugement de condamnation, même par défaut, contre la commune suffirait pour donner naissance à une dette exigible et pour ouvrir les voies d'exécution qui peuvent être suivies en pareil cas. Les actes d'exécution à l'égard d'une commune ont un caractère administratif. D'abord, comme le paiement des dettes exigibles est une dépense obligatoire, la créance peut être inscrite d'office au budget municipal. D'un autre côté, le créancier porteur d'un titre exécutoire peut faire vendre, avec l'approbation de l'administration supérieure, les immeubles de la commune autres que ceux affectés à un service public. Il y a donc des voies d'exécution contre les communes, mais elles ont un caractère spécial, et l'article 159 du Code de procédure ne leur est pas applicable. De là résulte cette conclusion que la commune non autorisée et condamnée, comme non comparante, n'est pas déchue du droit de se pourvoir par opposition tant qu'elle n'a pas exécuté la condamnation. Même en cas d'exécution partielle, elle pourrait, si elle était autorisée, former opposition pour se dispenser de payer le reste de la dette. En effet, le paiement partiel n'emporterait pas, vu la minorité de la commune, renonciation au droit de former opposition. Il est vrai que d'après l'article 159 C. proc. civ., tout acte duquel il résulte que le défaillant a eu connaissance de l'exécution rend son opposition irrecevable; mais cette disposition tient à ce que le défaillant qui laisse exécuter sans faire opposition est censé renoncer au recours, et cette présomption est inapplica-

ble à la commune qui est empêchée par le défaut d'autorisation[1]. Si le droit de former opposition est incontestable, il est certain aussi que son exercice est subordonné à la condition de l'autorisation de plaider et tant qu'elle ne l'aura pas obtenue, elle ne pourra pas arrêter l'exécution soit par inscription d'office au budget soit par vente dans le cas prévu par l'article 46 de la loi du 18 juillet 1837 (art. 110 de la loi du 5 avril 1884).

317. Nous avons décidé que le consentement de la majorité du conseil municipal est indispensable à la commune demanderesse, et qu'à défaut de délibération approbative, le conseil de préfecture devrait même refuser de statuer au fond sur la demande d'autorisation[2]. En serait-il de même si la commune était défenderesse? Le maire pourrait-il se faire autoriser à plaider contrairement à la délibération du conseil municipal? Plusieurs interprètes ont décidé que le maire aurait le droit de défendre avec l'autorisation du conseil de préfecture, ils se fondaient sur les termes de l'article 52 de la loi du 18 juillet 1837 qui dit : « *Dans tous les cas,* la délibération du conseil municipal sera « transmise au conseil de préfecture, qui décidera si la com- « mune doit être autorisée à ester en jugement[3]. » Or, disent ces jurisconsultes, il serait bien inutile de saisir le conseil de préfecture dans les cas où la majorité du conseil municipal s'est prononcée contre le procès, si l'autorisation de plaider ne pouvait pas être accordée. Tout serait arrêté par le refus du conseil municipal, et il n'y aurait pas à transmettre sa délibération au conseil de préfecture. C'était faire sortir de ces expressions une grande anomalie et se condamner à une incohérence pour une fort petite raison. Cette solution n'aurait pu être admise qu'en vertu de raisons invincibles, et cependant on ne l'appuyait que sur ces mots : *dans tous les cas.* L'argument, si faible qu'il

[1] C'est ce qu'a décidé la Cour de cassation (11 avril 1855, S. V., 1855, I, 819).

[2] C. d'Ét., arr. du 11 février 1881 (D. P. 1882, III, 92). Il s'agissait dans cette affaire d'un recours au Conseil d'État que le maire avait formé contrairement à la délibération du conseil municipal. Le conseil avait déclaré s'incliner devant une décision de l'autorité administrative.

[3] V. Serrigny, t. I, p. 556, n° 437. — *Contrà,* Reverchon, p. 95 à 103.

soit, ferait même aujourd'hui défaut, car ces mots ne se retrouvent pas dans l'article 125 et c'est avec l'intention de prévenir cette controverse qu'ils ont été supprimés.

Remarquons que le demandeur a remis le mémoire à la préfecture, et que c'est de la préfecture que doit partir la réponse. Or, pour faire cette réponse, dont le conseil de préfecture est chargé, il faut nécessairement, quoi qu'il arrive, que la délibération du conseil municipal soit transmise, sans quoi la réponse serait impossible. Si le conseil municipal ne veut pas plaider, le conseil de préfecture répondra au demandeur que le conseil municipal n'étant pas d'avis de soutenir le procès, il n'y a pas lieu de statuer sur la demande en autorisation d'ester en justice. Si, au contraire, la délibération est prise dans le sens de la résistance, le conseil de préfecture optera entre l'autorisation ou le refus d'autorisation. La transmission ne serait donc pas inutile même dans le cas où le conseil ne voudrait pas plaider; elle servirait pour faire au demandeur la réponse qu'il attend. C'est ce qui expliquait le membre de phrase *dans tous les cas,* qui se trouvait dans l'ancienne loi et dont le sens a été si singulièrement torturé.

318. Lorsque le conseil municipal a été d'avis de plaider et que le conseil de préfecture a donné l'autorisation, que faudrait-il décider si le maire n'agissait pas ou ne défendait pas pour la commune? Nous pensons que, dans ce cas, le préfet aurait le droit de procéder d'office ou par un délégué spécial, conformément à l'article 85 de la loi du 5 avril 1884. La raison est que le maire manque à son devoir et qu'il néglige de faire un acte qu'il doit faire; car il est chargé de représenter la commune, soit en demandant, soit en défendant. Lorsque toutes les conditions d'autorisation ont été remplies, le maire est chargé de faire un acte déterminé qui consiste à représenter la commune en justice. L'art. 85 en effet ne s'applique pas uniquement aux actes que le maire fait sous *l'autorité* de l'administration supérieure, mais à tous les actes déterminés qu'il est tenu de faire en vertu de la loi qui énumère ses attributions. Le préfet ne peut pas, soit d'office, soit par un délégué spécial, se substituer au maire pour les actes qui sont laissés à l'appréciation des pouvoirs locaux, et

qui, par suite, ont un caractère facultatif. Ainsi, dans l'opinion de ceux qui admettent que le maire peut ester en jugement comme défendeur en vertu de l'autorisation du conseil de préfecture, contrairement à la volonté de la majorité du conseil municipal, le préfet n'aurait pas le droit d'agir à la place du maire qui ne voudrait pas plaider. Si le maire peut ester en justice avec l'autorisation du conseil de préfecture, ce n'est qu'une faculté, et lorsque, après réflexion, il se rallie à la majorité du conseil municipal qu'il avait d'abord combattue, le préfet doit respecter cet entente. En effet, il ne peut se mettre à la place du maire qu'autant que celui-ci néglige de faire un acte déterminé obligatoire; or, si le maire peut, suivant l'opinion de plusieurs interprètes, agir avec l'autorisation du conseil de préfecture, cette autorisation ne lui enlève pas la faculté de se mettre d'accord avec la majorité du conseil municipal[1].

319. Le conseil de préfecture, dans les cas que nous venons d'examiner, n'est qu'un tuteur; il ne juge pas, il examine quel est l'intérêt de la commune. Aussi ne pourrait-il pas, après avoir décidé qu'il n'y avait pas lieu à autoriser l'action à cause de l'incompétence des tribunaux ordinaires, retenir l'affaire pour la juger. Il n'a pas été saisi comme juge et, par conséquent, il ne peut s'emparer d'une affaire qu'il a connue accidentellement[2]. Les principes de la chose jugée ne s'appliquent pas à l'arrêté du conseil de préfecture qui donne ou refuse l'autorisation de plaider. Il pourrait donc rétracter sa première décision et, après avoir refusé, accorder l'autorisation ou inversement. La même observation s'applique à la décision du Conseil d'État. Il est facile

[1] Nous empruntons cette distinction à M. Serrigny, t. I, p. 522, nos 403 et 404. M. Serrigny critique avec raison un arrêt de la cour de cassation du 3 novembre 1863 (Sir., V., 1863, I, 533, et *Bulletin des tribunaux*, 1864, p. 33 et suiv.), duquel il résulterait que le préfet ne peut agir en vertu de l'art. 15 de la loi du 18 juillet 1837 (aujourd'hui 85 de la loi du 5 avril 1884) que dans les matières où le maire est *sous l'autorité* de l'administration supérieure. L'art. 15 (ou 85) est applicable toutes les fois que le maire est tenu à faire un *acte déterminé* et qu'il néglige de remplir son devoir.

[2] Cons. d'Ét., 9 février 1850, *Molinet;* 3 juillet 1861, *Goja*. — Reverchon, p. 168.

de comprendre, en effet, qu'en présence de nouveaux documents, le conseil de préfecture change d'avis, semblable au tuteur qui interroge les chances de son pupille et conforme ses actes à l'appréciation qu'il en fait d'après les circonstances [1]. Nous avons déjà fait observer que l'autorisation du conseil de préfecture ne faisant aucun grief à l'adversaire, celui-ci ne pourrait pas se pourvoir contre l'arrêté, pas plus que l'adversaire d'un mineur ne pourrait attaquer la délibération d'un conseil de famille autorisant le tuteur à ester en jugement [2].

Enfin, la commune qui a gagné son procès en première instance n'a pas besoin, pour défendre sur l'appel, d'une nouvelle autorisation de plaider. Aucune disposition ne l'exige, et d'ailleurs, le succès de la première instance établit une présomption en sa faveur [3].

320. L'autorisation doit être expresse. Ainsi, le conseil d'État ou le conseil de préfecture qui auraient été indûment saisis, comme juges administratifs d'une demande, ne seraient pas censés avoir accordé l'autorisation de plaider, parce qu'ils auraient renvoyé la commune à se pourvoir devant les tribunaux. De ce que le conseil de préfecture ou le Conseil d'État renvoient la commune devant l'autorité judiciaire, il ne faut pas conclure que la commune est autorisée à ester en justice, car ce renvoi signifie seulement que l'autorité administrative est incompétente. D'ailleurs, pour statuer sur l'autorisation de

[1] Cons. d'Ét., 15 février 1833, *commune de Saint-Pierre*. Cependant, si l'instance était engagée, le conseil de préfecture ne pourrait pas, en rétractant l'autorisation, arrêter l'instance. En ce sens, Serrigny, t. I, p. 540, n° 422. La rétractation ne devra être prononcée que sur la production de nouveaux documents. — Ordonn. du 1er juillet 1839, *commune du Bourg-Saint-Léonard*.

[2] Cons. d'Ét., 22 février 1838, *Serre* et 6 décembre 1866, *de Talleyrand-Périgord*.

[3] C. cass., Ch. civ., 6 juin 1877 (D. P. 1877, I, 432). Le § 2 de l'article 21 adopté par la Chambre des députés portait : « La commune ne peut *plaider* devant un autre degré de juridiction. » M. Batbie fit observer, au Sénat, qu'avec cette rédaction la commune qui aurait triomphé en première instance serait obligée de se faire autoriser à défendre sur l'appel comme intimée. On fit droit à cette observation en reprenant la rédaction de la loi de 1837 : « La commune ne *pourvoit* devant un autre degré de juridiction. »

plaider, il faut que le conseil de préfecture ou le Conseil d'État examine au fond les chances du procès, et c'est ce qui n'a pas lieu lorsqu'il se déclare incompétent.

321. La commune demanderesse ne peut se désister de sa demande qu'en vertu d'une délibération du conseil municipal et d'une nouvelle autorisation du conseil de préfecture[1]. De même, si elle avait été autorisée à défendre, elle ne pourrait acquiescer qu'en vertu d'une délibération du conseil municipal avec autorisation du conseil de préfecture. Ces deux formalités sont essentielles toutes les fois qu'au lieu de suivre le cours naturel de l'instance, il s'agit de changer la position de la commune devant la justice. Il ne faut pas décider, avec un jurisconsulte recommandable, que pour se désister ou acquiescer, il y a lieu de suivre les formalités de la transaction. Entre la transaction et le désistement, la différence est profonde, car, dans la transaction, chaque plaideur abandonne une partie des prétentions qu'elle croit justes pour éteindre un procès, tandis que dans le désistement ou l'acquiescement une des parties reconnaît que sa prétention est entièrement mal fondée. Mais, comme ils ont pour effet de changer les conditions premières de l'instance, il faut, pour leur validité, faire prononcer les autorités qui avaient primitivement été appelées à statuer sur l'organisation du procès[2].

322. Est-il nécessaire de présenter au conseil de préfecture un avis de jurisconsulte, comme l'exige le décret du 17 avril 1812, art. 4, d'accord avec un ancien édit d'août 1764, art. 43? Ces dispositions n'ont jamais été abrogées et, quoiqu'elles ne soient pas rappelées ni dans la loi de 1837 ni dans celle de

[1] Si la commune avait interjeté appel tout à la fois contre le jugement qui a statué sur le fond, contre un jugement préparatoire et contre un jugement d'incident, elle pourrait, sans autorisation, se désister de l'appel sur le préparatoire et l'incident, pourvu que ce désistement ne fût pas de nature à compromettre les prétentions qu'elle a été autorisée à soutenir. C. cass., 17 juin 1873 (D. P. 1874, I, 167).

[2] Serrigny, t. I, p. 562, n° 444. *Contrà*, Cour de Metz, 12 juillet 1849 (S. V, 1849, II, 489). — Arguments de l'art. 52, § 1er de la loi du 18 juillet 1837 et de l'article 464 C. civil.

1884, nous pensons que la consultation est toujours obligatoire. Outre qu'il n'y a jamais eu abrogation, soit expresse, soit tacite du décret du 17 avril 1812, notre opinion est corroborée par ce qui se pratique en matière de baux et d'aliénations des immeubles appartenant aux communes. Quoique les art. 46 et 47 de la loi du 18 juillet 1837 ne parlent pas de l'enquête de *commodo et incommodo* prescrite par l'arrêté consulaire du 7 germinal an IX, cette mesure d'instruction est employée dans la pratique. La consultation d'avocats est exigée pour le procès des hospices, quoique ni la loi du 18 juillet 1837 ni celle du 7 août 1851, art. 8 et 9, ne rappellent l'arrêté du 7 messidor an IX. Pourquoi la loi de 1837 aurait-elle, par son silence, abrogé le décret de 1812, tandis que les arrêtés de l'an IX seraient encore debout? Cette incohérence ne s'expliquerait pas, et pour que la loi soit harmonique, il faut décider que les uns et les autres sont en vigueur. Cependant, dans la pratique, cette consultation n'est pas considérée comme obligatoire, quoiqu'en fait, plusieurs conseils de préfecture demandent que la commune prenne l'avis d'un jurisconsulte[1].

393. Les sections de commune, quant à l'autorisation de plaider, sont soumises aux mêmes règles que les communes et, par conséquent, les développements qui précèdent leur sont applicables. Si la section n'a pas la commune pour adversaire, elle est représentée par le maire et le conseil municipal. Si elle est en opposition d'intérêts avec la commune, le préfet constitue une commission syndicale qui exerce, à l'égard de la section, les mêmes attributions que le conseil municipal envers la commune. Tout ce que nous avons dit des délibérations du conseil municipal est vrai des délibérations de la commission syndicale.

394. Lorsque les habitants d'une section demandent à être représentés par une commission syndicale, le préfet a-t-il la faculté de rejeter leur demande parce que la prétention qu'ils se proposent d'élever lui paraît être mal fondée? Nous distinguons entre le rejet basé sur l'appréciation du fond de l'affaire et le

[1] V. dans le sens développé au texte, Serrigny, t. I, p. 516, n° 399. L'usage serait contraire d'après Reverchon, p. 163, n° 56.

refus motivé sur l'inexistence de la section. Dans le premier cas, l'arrêté du préfet serait annulable pour excès de pouvoir, car c'est au conseil de préfecture qu'il appartient de décider s'il y a lieu de plaider. Mais dans le second, le préfet serait compétent pour juger la question essentiellement administrative de savoir si la section existe. Tout recours cependant ne ferait pas défaut, si le préfet refusait de nommer la commission pour inexistence de la section. Son arrêté pourrait être déféré au ministre de l'intérieur et le rejet du recours par ce dernier serait attaquable par la voie contentieuse. La question de savoir si la section existe est contentieuse puisque les droits des habitants sont subordonnés au jugement de cette difficulté. Si donc le préfet la résolvait contre la section, les habitants demandeurs pourraient se pourvoir par recours contentieux, non pas directement comme dans le cas d'excès de pouvoir, mais en passant par l'intermédiaire du ministre[1].

325. D'après l'article 54 de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux, le préfet peut intenter une action pour le département en vertu d'une délibération du conseil général et y défendre sur l'avis conforme de la commission départementale. Il peut faire tous les actes conservatoires et interruptifs de déchéance, sans autorisation ou délibération ni du conseil général ni de la commission[2].

[1] V. Cons. d'Ét., 5 décembre 1839, *commune de Sargé*; 24 mai 1851, *Laffont*; 4 septembre 1856, *section de Parilly*; 10 février 1859, *section de Paisy*; 7 avril 1859, *section de Massonay*; 5 janvier 1860, *de l'Ozier*. Ces arrêts ont annulé pour excès de pouvoir des arrêtés de préfet qui avaient refusé la constitution de commissions syndicales. Par un arrêt du 31 août 1847, *Malagré*, le conseil a décidé que le préfet pouvait refuser en se fondant sur le motif que la section n'existait pas. Il résulte même de ce dernier arrêt qu'il n'y aurait pas lieu à recours par la voie contentieuse contre la décision du préfet. Cette opinion avait été combattue dans le rapport du ministre de l'intérieur (Lebon, 1847, p. 621). V. aussi Reverchon, p. 298, n° 110; Aucoc, n° 240, et Serrigny, t. I, p. 580, n° 462.

[2] L'article 46, n° 15 de la loi du 10 août 1871 met les actions en justice au nombre des affaires sur lesquelles le conseil général statue définitivement. L'autorisation du conseil de préfecture pour plaider n'est donc pas exigée en ce qui concerne le département.

L'article 55 exige de tout demandeur qu'il remette au préfet un mémoire indiquant l'objet de la demande. La remise du mémoire a pour objet d'appeler la commission départementale à examiner l'affaire et à réfléchir sur les chances de la résistance ou l'opportunité d'une transaction. L'action ne peut être intentée que deux mois après la remise du mémoire. Cette remise a pour effet de fixer la date de l'interruption de prescription si elle est suivie d'une demande en justice dans les trois mois[1].

La remise du mémoire n'est pas exigée pour les actions possessoires. Mais le préfet actionné ne pourra défendre à l'action possessoire, sans un avis conforme de la commission départementale; car la loi ne fait aucune distinction et ne dispense les actions possessoires que de la remise du mémoire.

326. Nous avons vu comment les hospices étaient représentés en justice, et nous avons dit que leurs représentants ne pouvaient pas ester en jugement sans une autorisation du conseil de préfecture. La loi du 7 août 1851 n'oblige pas formellement le demandeur contre un hospice à remettre un mémoire au préfet, et l'article 51 de la loi du 18 juillet 1837 ne parle que des communes et non des établissements communaux. Faut-il en conclure que la remise du mémoire n'est pas exigée? Les articles 9, 10 et 12 de la loi du 7 août 1851 assimilent les actions et la comptabilité des hospices aux actions et à la comptabilité communales. Cette assimilation nous paraît suffisante pour décider que la remise du mémoire est obligatoire pour ceux qui intentent une action contre un hospice. On peut aussi tirer argument de cette assimilation pour décider que les créanciers n'ont pas le droit de faire saisir-arrêter les sommes dues à un hospice, pas plus qu'ils ne pouraient former opposition sur les deniers dus à une commune[2].

[1] D'après l'article 36 de la loi du 10 mai 1838, la remise du mémoire avait pour effet de *suspendre* la prescription pendant deux mois.

[2] Les contribuables inscrits au rôle de la commune ne pourraient pas agir à défaut de la commission administrative. Cons. d'É, 30 août 1847, *Dumorisson*. M. Reverchon, p. 328, n° 122, décide qu'en vertu des articles 9 et 10 de la loi du 7 août 1851, les hospices sont assimilés complètement aux communes tant pour les actions à intenter que pour les actions à soutenir.

327. La remise du mémoire, à raison des effets qu'elle produit en dehors du droit commun, est une mesure exceptionnelle qui ne doit pas être étendue aux cas pour lesquels elle n'est pas exigée, soit formellement, soit par argument d'un texte de loi. Ainsi elle ne doit pas être étendue aux fabriques[1], aux consistoires protestants ou israélites[2], aux cures et succursales[3], aux menses épiscopales[4], aux chapitres cathédraux et collégiaux, aux séminaires et autres établissements publics[5]. Les actions seront donc intentées directement contre ces établissements publics devant les tribunaux, et les juges accorderont un sursis à l'établissement public pour se pourvoir de l'autorisation du conseil de préfecture. En d'autres termes, l'autorisation sera demandée par l'établissement public défendeur, au lieu de l'être par le demandeur.

328. Les articles des lois et décrets qui exigent l'autorisation du conseil de préfecture, pour les établissements publics autres que les communes et les hospices qui sont assimilés, ne

[1] L'article 77 du décret du 30 décembre 1809 n'exige pas la remise du mémoire au préfet par le demandeur. D'après l'article 78, le trésorier peut faire tous les actes conservatoires. La jurisprudence du Conseil d'État en a tiré cette conséquence qu'il peut, sans autorisation du conseil de préfecture, intenter une action possessoire et y défendre, tant en première instance qu'en appel. 17 novembre 1863, *fabr. de Saint-Luperce.*

[2] L'ord. du 23 mai 1837, qui exige l'autorisation du conseil de préfecture pour les consistoires protestants, ne parle pas de la remise du mémoire. — Pour les consistoires israélites, v. ordonn. du 25 mai 1844, art. 19 et 64. — Cons. d'Ét., 9 juin 1842, *synagogue de Hatstatt*, et 28 juin 1855, *consistoire israélite du département du Bas-Rhin.* Trib. civ. de la Seine, 2 janvier 1877 (D. P. 1879, III, 23).

[3] L'article 14 du décret du 6 décembre 1813 n'exige pas la remise d'un mémoire au préfet.

[4] Le même article 14 est applicable aux menses épiscopales. — Article 29 du même décret.

[5] Pour les chapitres collégiaux, etc., l'article 51 du décret du 6 novembre 1813 exige l'autorisation de plaider, sans même indiquer si c'est le conseil de préfecture qui est compétent pour autoriser. Encore moins parle-t-il de l'obligation de remettre un mémoire. Pour les biens des séminaires, l'article 70 du décret du 6 décembre 1813 ne prescrit pas la remise d'un mémoire (V. Reverchon, p. 353).

disent pas qu'une autorisation nouvelle sera nécessaire pour se pourvoir devant un autre degré de juridiction. Le conseil de préfecture ne violerait donc aucune loi, s'il autorisait d'avance les établissements à suivre le procès devant tous les degrés de la juridiction[1]. Mais, d'un autre côté, comme ces articles statuent en termes généraux, il n'y a pas d'exception, et l'autorisation est exigée même pour les actions possessoires[2] qui intéressent ces établissements.

329. Les actions judiciaires concernant le domaine de l'État sont, tant en demandant qu'en défendant, suivies par les préfets. Le Conseil d'État consulté sur les questions de savoir : 1° si l'autorisation devait être demandée au conseil de préfecture; 2° si le particulier demandeur contre l'État devait remettre un mémoire, a décidé, dans son avis du 28 août 1823, que l'autorisation du conseil de préfecture n'était pas nécessaire, mais que le demandeur contre le domaine de l'État devait remettre un mémoire au préfet.

330. L'autorisation de plaider, lorsque la commune est demanderesse doit précéder l'action et, *sauf le cas d'urgence* lorsqu'il faut agir conservatoirement (art. 54 et 55 de la loi du 18 juillet 1837 et 121, 122 de la loi du 5 avril 1884), l'assignation serait nulle si elle n'était pas précédée de l'autorisation. Le maire ne pourrait pas demander un délai pour se procurer l'autorisation de plaider. Cette nullité peut-elle être couverte par le silence de la partie intéressée à s'en prévaloir? La jurisprudence décide que c'est une nullité d'ordre public, qu'elle peut être opposée en tout état de cause, et même pour la première fois devant la cour de cassation[3].

[1] Reverchon, p. 353.

[2] La dispense accordée par la loi du 18 juillet 1837, article 55, en matière d'actions possessoires, est spéciale aux communes et ne doit pas être étendue aux autres personnes morales si un texte formel ne l'a décidé, comme par exemple, l'article 55 de la loi du 10 août 1871 qui dispense de la remise du mémoire. Elle ne s'applique pas notamment aux actions intentées par les curés ou desservants. C. cass., arr. 25 mai 1879 (D. P. 1879, I, 160).

[3] C. cass., 5 novembre 1879 (D. P. 1880, I, 16).

CHAPITRE TRENTE-CINQUIÈME.

DIVISION DES CHOSES. — DOMAINE PUBLIC.

Sommaire.

331. Division des choses. — Domaine public et domaine privé.
332. Intérêt de la distinction. Inaliénabilité et imprescriptibilité.
333. Énumération de l'article 538 Code civil.
334. Extension de l'article 538 Code civil.
335. Rectification de l'article 539 Code civil.
336. Article 541 Code civil.
337. *Quid* des édifices affectés à un service public?
338. Suite.
339. Suite.
340. Suite.
341. Exceptions. Palais compris dans l'ancienne dotation de la Couronne.
342. *Quid* des églises?
343. Des presbytères. — Des maisons d'école. — Des cimetières.
344. Des édifices incorporés à une partie du domaine public. — Arcs de triomphe.
345. Affectation des biens domaniaux à un service public.

331. Supposant connues les divisions qui sont faites par les lois civiles, nous nous bornerons à exposer ici celles qui intéressent particulièrement le droit administratif. Au point de vue qui nous occupe, on distingue principalement les biens du domaine public et ceux du domaine privé. Cette division n'est pas spéciale à l'État et nous la retrouvons dans l'administration départementale et communale. Il y a, en effet, un domaine public départemental et un domaine public communal à côté du domaine privé du département et de la commune.

332. L'intérêt de cette division est considérable. Les biens du domaine public ne sont pas dans le commerce; tant qu'ils conservent leur affectation, ils sont inaliénables et, conformément à l'article 2226 du Code civil, imprescriptibles. L'inaliénabilité et l'imprescriptibilité ne s'appliquent pas seulement à

la propriété intégrale mais aussi aux démembrements, tels que les droits de vue et autres servitudes. Les servitudes légales elles-mêmes, quand elles sont établies dans un intérêt privé, n'atteignent pas les biens du domaine public; particulièrement, le propriétaire voisin ne peut pas exiger que la mitoyenneté d'un édifice appartenant au domaine public lui soit cédée conformément à l'article 661 du Code civil. Au contraire, les biens qui forment le domaine privé de l'État, du département ou de la commune, sont aliénables et prescriptibles; c'est à ces biens que s'applique l'article 2227 du Code civil. Aussi les particuliers peuvent-ils, quant à ces biens, acquérir par prescription, soit la propriété intégrale, soit des démembrements et invoquer, à leur profit, les dispositions du Code qui constituent les servitudes légales d'intérêt privé.

333. L'article 538 du Code civil énumère les choses du domaine public : « Les chemins, routes et rues à la charge de « l'État, les fleuves et rivières navigables et flottables, les ri- « vages, lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades, « et *généralement toutes les parties du territoire français qui* « *ne sont pas susceptibles de propriété privée* sont considérées « comme des dépendances du domaine public. » Cette disposition se termine par des termes généraux dont il importe de fixer le sens. Quels sont les biens domaniaux, non compris dans l'énumération de la première partie de l'article, qui sont désignés par les termes généraux de la fin? Ce sont des biens qui présentent les mêmes caractères que les objets énumérés au commencement de l'article 538. Quelques-uns même n'ont pas pu être indiqués parce qu'ils n'existaient pas à l'époque de la rédaction du Code civil : par exemple, les chemins de fer qui ont été placés dans le domaine public par la loi du 15 juillet 1845. Les canaux de navigation qui sont, comme les rivières navigables ou flottables, des voies de transport pour les marchandises et les voyageurs, appartiennent au domaine public (loi du 14 floréal an IV). Il en est de même des ponts, avec ou sans péage, qui sont établis sur les fleuves, canaux et rivières navigables ou non navigables; car, ils ne sont que la continuation de la route par-dessus le cours d'eau.

334. L'article 538 d'ailleurs ne traite que du domaine public national ou de l'État; il y a cependant un domaine public départemental et un domaine public communal. Les routes départementales, les chemins vicinaux et les places et rues des villes, bourgs et villages sont des dépendances du domaine public, quoique l'article 537 ne leur soit pas textuellement applicable. Mais tous ces biens réunissent les caractères qui ont évidemment déterminé le législateur à classer dans le domaine public les choses énumérées au commencement de l'article 538. Les routes départementales et les chemins vicinaux, comme les routes nationales ne sont pas susceptibles de propriété privée; livrées à la jouissance commune, elles sont hors du commerce, par conséquent inaliénables et imprescriptibles (art. 2226 C. civ.). Tel est, en effet, le caractère du domaine public que les habitants en jouissent privativement (*ut singuli*), tandis que, pour les biens du domaine privé, ils en retirent seulement une utilité indirecte comme membres de l'association communale, départementale ou nationale (*ut universi*). Assurément tout habitant est intéressé à ce que l'association dont il fait partie soit prospère; il doit vouloir que l'abondance des revenus patrimoniaux le dispense de payer des contributions élevées; mais ce n'est là qu'une utilité indirecte, tandis que la jouissance commune du domaine public procure à chacun un usage immédiat.

335. L'article 540 met également dans le domaine public les portes, murs, fossés, remparts des places de guerre et des forteresses. Quant aux biens vacants et sans maître que l'article 539 classe dans le domaine public, c'est par suite d'une confusion qui a fait remplacer, dans l'édition nouvelle[1], les expressions *domaine national*, qui se trouvaient dans l'ancienne édition, par les mots *domaine public*, dont la signification est tout à fait différente. Par leur nature, les biens vacants appartiennent au domaine privé de l'État, et c'est le sens qu'avaient, dans la première rédaction, les mots domaine national[2].

[1] Th. Ducrocq, *Classement des édifices*, p. 55.

[2] Th. Ducrocq, *loc. cit.*, p. 58, nos 79 et suiv. Cette observation a été faite dans tous les traités de Code civil.

336. L'article 541 dispose en ces termes : « *Il en est de* « *même* des terrains, des fortifications et remparts des places « qui ne *sont plus places de guerre;* ils appartiennent à l'État « s'ils n'ont été valablement aliénés ou si la propriété n'a pas « été prescrite contre lui. » Ces mots : *il en est de même,* ne peuvent s'expliquer que par une confusion analogue à celle de l'article 539. Au reste, la possibilité de les prescrire, qu'implique la fin de l'article 541, ne permet pas de douter que les biens dont parle cette disposition ne soient des objets du domaine privé indûment classés dans le domaine public.

337. Des écrivains, en assez grand nombre, proposent d'aller plus loin. Il faudrait, selon eux, classer dans le domaine public les édifices consacrés à un service général, départemental ou communal : les hôtels des ministères, les hôtels des préfectures, les hôtels-de-ville, etc. Ces biens, disent-ils, sont consacrés à un service public, ce qui doit être le caractère du domaine public et entraîner pour conséquence l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité. De là résulterait cette conséquence que ces édifices ne seraient pas aliénables, qu'une servitude de vue ou toute autre servitude continue et apparente ne pourrait pas, sur ces immeubles, être acquise par prescription, et que le voisin n'aurait pas la faculté d'exiger la cession de la mitoyenneté. S'il en était autrement, les services publics pourraient être entravés, et les usurpations de l'intérêt privé créeraient des gênes funestes à l'intérêt général. Ces considérations ont particulièrement de la force en ce qui touche les monuments artistiques et les édifices classés comme historiques. Les maisons adossées aux cathédrales devraient donc être respectées, même quand on peut déterminer l'époque où elles ont été construites. Ne serait-il pas extraordinaire que des usurpateurs acquissent le droit d'appuyer leur maison sur un beau monument, lorsque le riverain d'une route perdue dans la campagne, ne pourrait pas acquérir par prescription, le plus petit lopin de la voie publique [1]?

[1] Les auteurs, dont les noms suivent, ont enseigné que les édifices affectés aux services publics font partie du domaine public : Toullier (édit. Duvergier, t. III, n° 39 ; Mourlon, *Répétitions écrites,* t. I, p. 647, et t. III, p. 654); Aubry et Rau, 3e édit., t. II, p. 33, § 169; Bressoles (*Journal de droit ad-*

338. Laissons de côté ces considérations, et recherchons, d'après les termes de la loi, la solution de cette difficulté; car, pour décider qu'un édifice est inaliénable et imprescriptible, une disposition formelle serait nécessaire. Or, nous allons voir que, bien loin d'avoir pour elle les textes, cette opinion est combattue par les termes de plus d'un article. On a dans l'examen de cette question, voulu trop souvent que la jurisprudence tranchât ce qu'il appartient au législateur seul de faire. « Quelle est, dit M. Troplong, la jurisprudence vandale qui donnerait un brevet d'existence à une servitude *oneris ferendi* sur l'arc-de-triomphe d'Orange ou sur le palais de la Bourse de Paris? En ce sens, la barbarie ne prescrit pas contre la civilisation, et les arts ont aussi leur article 2226. » La civilisation consiste avant tout à respecter les lois telles que le législateur les a faites et à n'y point substituer arbitrairement la volonté du juge qui n'est pas institué pour juger le mérite artistique des monuments en dehors des textes et quelquefois contre leur sens assez clair. Que le législateur déclare imprescriptibles toutes choses qui lui paraîtront mériter une exception, rien de mieux; mais il ne faudrait pas étendre ce régime privilégié à des choses que le législateur n'avait pas présentes à l'esprit. On n'est pas vandale parce qu'on se borne à faire son devoir de juge ou de jurisconsulte, et qu'on n'empiète pas sur les attributions du législateur.

ministratif, t. XI, p. 117-121); Troplong (*Prescription*, t. I, n° 169); Bourbeau (*Traité de la justice de paix*, p. 621, n° 363); Dareste (*Justice administrative*, p. 253); Foucart (*Éléments*, 4e édit., t. II, p. 273); Gaudry (*Traité du domaine*, t. I, n° 269, et t. II, n° 636). Le nombre des auteurs qui soutiennent que ces biens font partie du domaine privé de l'État, du département ou de la commune, est aussi considérable : Delvincourt (*Cours de Code civil*, t. I, p. 145): Macarel et Boulatignier (*Traité de la fortune publique*, t. I, nos 67 à 69); *Dictionnaire de l'administration française*, vo *Domaine*, n° 40 (par Maurice Block); Proudhon (*Domaine public*), t. II, n° 344, p. 475; Batbie (*Précis*, p. 213, note); Chauveau (*Journal de droit administratif*, t. X, p. 479); Gabr. Dufour (*Traité de droit administratif*, 2e édit., t. V, ch. xv); Laferrière (5e édit., t. I, p. 555); Demolombe (t. IX, p. 344). Les décisions de la jurisprudence sont rares. Un arrêt de la cour de Paris, du 18 février 1854, *Préfet d'Eure-et-Loir c. Savigny*, a décidé qu'un hôtel de préfecture n'est pas dans le commerce, et que l'art. 661 n'est pas applicable (V. journal *le Droit* du 25 février 1854).

339. L'article 538 d'abord ne met pas un seul édifice parmi les biens du domaine public, et les termes de la disposition finale indiquent que le domaine public se compose uniquement de *portions du territoire français,* ce qui implique qu'il s'agit de sol *(prædia rustica)* et non de constructions *(prædia urbana)*[1]. Les habitants n'ont d'ailleurs pas la jouissance *ut singuli* des édifices consacrés aux services publics, ils n'en retirent que l'utilité indirecte résultant de l'intérêt qu'ils ont à la prospérité commune. Ces édifices sont en tout semblables aux autres biens de même nature qui sont dans le commerce; ils pourraient être aliénés et servir à un usage privé sans être transformés, tandis que les routes, les rivières, et les rues ne peuvent pas servir sous la forme qu'elles avaient dans le domaine public. Ainsi non-seulement ces édifices sont passés sous silence dans le texte de l'article 538; de plus, ils ne remplissent pas les conditions auxquelles ce texte pourrait leur être appliqué[2].

340. Y a-t-il un péril quelconque, pour la bonne exécution des services, à laisser les édifices dans le domaine aliénable et prescriptible de l'État, des départements et des communes? La vente du domaine privé des établissements publics est environnée d'assez de formalités pour que notre solution ne présente aucun

[1] Le seul édifice que la loi mette dans le domaine public sont les « portes, murs et remparts des places de guerre » (art. 541 C. civ.).

[2] L. Aucoc, *Conférences,* t. II, p. 108 et 109. « Tous les bâtiments qui sont affectés à des services publics mais qui ne servent pas à l'usage du public ne font pas partie du domaine public. »

M. Alf. Gautier, *Précis des matières administratives,* 1879, p. 291 : « Ce qui prouve combien est illusoire cette distinction que l'on veut établir entre les immeubles dont le public jouit lui-même et ceux dont il retire un avantage indirect à raison des services d'intérêt général qui y sont installés, c'est que souvent dans le même immeuble certaines parties seront affectées à un service d'intérêt commun et d'autres à l'usage direct du public. C'est ainsi que dans un palais de justice, il y a des salles d'audience, dans un hôtel de préfecture la salle des séances du conseil général. » — Il y a là une confusion. Ce qui est public c'est l'audience, c'est la séance du conseil général où qu'elles soient tenues; mais les salles ne sont pas à l'*usage du public.* Le huis-clos exclut le public; les enfants ne sont pas admis et cela pour des raisons qui tiennent à l'audience et non à la salle. Un chef de division peut, à sa volonté, déclarer que personne n'entrera tel jour ou à telle heure.

danger, au point de vue de l'aliénabilité. Quant à la prescriptibilité, les inconvénients ne peuvent être que rares puisque, la plupart du temps, ces monuments sont isolés et que d'ailleurs les faits d'usurpation, quelques-uns au moins, tombent sous les peines de l'article 257 du Code pénal. En admettant que, dans certains cas, la prescription puisse créer des droits au profit des voisins, l'expropriation pour cause d'utilité publique fournira le remède; il n'existe pas une seule difficulté qui ne puisse être vaincue par cette procédure. Sans doute, ce moyen sera coûteux; mais c'est la peine de la négligence, et nous n'apercevons aucune bonne raison, en présence de l'article 2227 du Code civil pour dispenser l'État, le département ou la commune de la peine que supportent les particuliers négligents.

341. Quelques exceptions cependant ont été consacrées par des dispositions formelles. La première est relative au domaine de la couronne et nous devons la mentionner ici, même après la Révolution qui a fait rentrer ces biens dans le domaine de l'État, car des questions transitoires peuvent rendre nécessaire l'application de cette législation.

D'après l'article 7 du sénatus-consulte du 12 décembre 1852, les biens faisant partie du domaine de la couronne sont inaliénables et imprescriptibles. Cette disposition ne s'applique pas seulement aux édifices, tels que palais et châteaux royaux, mais aussi à des forêts (forêt de Compiègne, de Fontainebleau). Elle s'étend même aux meubles et notamment aux tableaux des musées, de sorte que le possesseur de ces objets ne pourrait pas invoquer la maxime *en fait de meubles possession vaut titre* (art. 2279 C. civ.), dans les cas où elle peut être invoquée par les particuliers et contre les particuliers[1].

[1] C. cass., Ch. civ., arr. du 10 août 1841; S. Devill., 41, I, 142; Dalloz, 41, I, 332; *Journal du Palais*, 41, II, 515; Foucart (*Éléments*, t. II, p. 276); T. Ducrocq (*Classement des édifices publics*, p. 75, n° 97). En ce qui concerne les immeubles de la couronne, il a été fait une application du principe de l'inaliénabilité aux étangs de Versailles. Ces étangs étaient déstinés à l'embellissement du parc; mais le ministre de la maison de l'Empereur avait fait un traité avec la ville de Paris pour s'engager à verser, pendant un temps illimité, moyennant redevance, une certaine quantité d'eau provenant des étangs. Le traité a été annulé. C. cass., 30 mai 1881 (D. P. 1881, I, 46).

Bien qu'il n'y ait plus aujourd'hui de couronne et que cette affectation ait cessé, nous croyons que les biens qui en ont fait partie sont toujours régis par les mêmes dispositions et qu'ils continuent à être imprescriptibles, aucune disposition n'ayant été faite qui modifie l'état du droit sur ce point. L'imprescriptibilité tenait à l'importance de ces biens plutôt qu'à leur appellation et si celle-ci a pris fin, il en est autrement de ce qui en fait des objets sans prix et dont la perte est irréparable. Il serait bon de mettre, par un article de loi, le droit d'accord avec les faits[1].

Il y avait dans l'ancien droit des règles qui sont encore applicables relativement à la propriété des meubles du domaine de la couronne. Tous ceux qui appartenaient au roi n'étaient pas par cela seul compris dans le domaine de la couronne. Il fallait où qu'ils eussent été acquis par le domaine de la couronne ou que le roi les y eût fait entrer par un acte de sa volonté, ou qu'il les eût acquis depuis dix ans, ou qu'il les eût reçus de son prédécesseur ou enfin qu'ils eussent été compris dans les états que les officiers de la couronne devaient présenter à la chambre des comptes.

Aussi quand l'État revendique des objets mobiliers comme ayant fait partie du domaine de la couronne, il doit faire la preuve que les meubles revendiqués faisaient partie du domaine de la couronne pour une de ces causes[2].

342. Une autre exception a été proposée et généralement admise pour les églises. L'art. 12 du concordat du 26 messidor an IX portait : « les églises métropolitaines, cathédrales, paroissiales et autres non aliénées, nécessaires au culte, seront *remises* à la disposition des évêques. » Pour exécuter cette disposition,

[1] En dehors de ceux qui ont fait partie du domaine de la couronne, nous n'admettons pas qu'il y ait des meubles imprescriptibles, sauf ceux qui peuvent rentrer dans la définition de l'article 2226 du Code civil, comme biens hors du commerce. M. Troplong, *Prescription*, t. I, p. 290, sur l'article 2226, décide contre l'opinion de d'Argentré qui enseigne que les vases sacrés, les ornements et autres accessoires du culte sont imprescriptibles : « Ces biens, dit-il, ne sont pas publics; ils sont la propriété de la fabrique; les habitants n'en ont pas l'usage. Ils peuvent être aliénés, vendus, échangés. »

[2] C'est ce qu'a décidé la Cour d'Orléans, arr. du 23 décembre 1880 (D. P. 1882, II, 89).

les art. 75 à 77 de la loi organique du 18 germinal an X décidèrent que les édifices anciennement destinés au culte seraient remis aux évêques par arrêtés des préfets, à raison d'un édifice par cure. C'est de ces articles qu'on veut faire sortir l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité des églises, en disant que, par leur effet, ces édifices ont été replacés dans leur première condition. Or, dans l'ancien droit, quoique les églises ne fussent pas régies par l'ordonnance de 1566, elles étaient cependant reconnues inaliénables et imprescriptibles. Elles ne faisaient point partie du domaine de la couronne; mais il y avait, pour elles, une inaliénabilité particulière qui tenait probablement à leur caractère de *res sancta*. Quoique notre législation n'ait pas reproduit la distinction entre les *res divini juris* et les *res humani juris*, les partisans de ce système veulent qu'une exception soit faite pour les églises, en vertu du mot *remises* qui, dans les art. 12 du concordat et 75 de la loi organique, permettrait de revenir à la décision admise dans l'ancien droit[1].

Il est vraiment extraordinaire qu'après avoir refusé aux édifices les caractères du domaine public, ces jurisconsultes se rendent si facilement à l'argument du mot *remises*, qui impliquerait un retour à l'ancien droit. Mais la distinction admise autrefois reposait sur une distinction qui n'existe plus dans nos

[1] La jurisprudence et les auteurs sont unanimes pour décider que les églises sont inaliénables et imprescriptibles. L'opinion que nous exposons au texte est une véritable dissonance dans ce concert des arrêts et des livres. Cass., 1er décembre 1823, *de Laurière c. Montcaut;* 19 avril 1825, *de Courcy c. curé d'Annet;* 2 décembre 1838, Limoges, 22 août 1838. — Des arrêts ont même décidé que l'imprescriptibilité s'étend aux piliers et contre-forts. V. en ce sens arrêt de la Cour de Paris, du 18 février 1851; arr. de Riom, du 19 mai 1854. V., quant à la prescriptibilité du pourtour, deux arrêts d'Agen, des 23 janvier 1860, *fabrique de Barbaste,* et 2 juillet 1862, *fabrique de Mirande,* qui étendent l'imprescriptibilité au pourtour des édifices. — V. Ducrocq (p. 64, n° 87); Gaudry (*Législation des cultes*, t. II, n° 724) et Carré (*Gouvernement des paroisses*, n° 307); Alf. Gautier (*Précis*, p. 287). Ce dernier auteur se borne à dire, sans donner d'argument à l'appui : « L'article 12 du concordat ayant stipulé la remise aux évêques des églises non aliénées et nécessaires au culte, *tout le monde* admet que ces églises se trouvent dans les mêmes conditions qu'avant 1789, c'est-à-dire rentrent dans le domaine public. »

lois, entre les *res humani juris* et les *res divini juris*[1]. On ne peut pas quant aux églises restituées, faire revivre une inaliénabilité et une imprescriptibilité qui tenaient, dans l'ancien droit, à une distinction aujourd'hui abrogée.

343. La question n'est pas douteuse en ce qui concerne les presbytères et la maison de l'instituteur; même les jurisconsultes qui étendent le plus la domanialité publique ne l'appliquent pas à ces logements, par la raison que ces locaux sont destinés à l'habitation des fonctionnaires, et non au service public dont ils sont chargés. Quant aux cimetières, nous pensons qu'ils appartiennent au domaine privé pour deux raisons : 1° parce qu'il y a des cimetières particuliers qui sont soumis à la police, d'après le décret du 23 prairial an XII, comme les cimetières publics, de sorte que l'affectation au service des inhumations et la surveillance de la police ne sont pas incompatibles avec la propriété privée; 2° parce que les communes font des concessions sur les cimetières, ce qui fait des lieux de sépulture des biens productifs de revenus. Mais l'opinion contraire a prévalu dans la jurisprudence sans doute, comme pour les églises, par souvenir de l'ancienne distinction des *res divini* et *humani juris*, car tout lieu de sépulture était *res religiosa*[2].

344. Une exception doit être faite relativement aux édifices qui font partie d'une voie publique ou de toute autre portion du

[1] Dira-t-on que l'église étant ouverte au public, elle est livrée à l'usage du public et que par suit e elle fait partie du domaine public? Le public est admis aussi à certaines heures et à certaines conditions dans les mairies, les écoles, les ministères, etc., etc., etc. L'argument porterait trop loin et il faudrait l'étendre des églises à tous les édifices affectés à un service public. Nous reprenons de l'observation qui a été faite plus haut. Ce qui est public ce sont les offices religieux et non les locaux, comme sont publiques les audiences de justice ou les séances du conseil général et non les salles. Si une église est interdite par l'autorité ecclésiastique, elle cesse d'être ouverte au public parce que le culte n'y est plus célébré de fait bien qu'en droit l'affectation de l'église à cette destination soit maintenue. En résumé, les biens du domaine public sont affectés à l'usage du public; c'est de la chose elle-même que le public se sert (*ut singuli*). Quant aux bâtiments affectés à un service public ce n'est pas la chose qui est à l'usage du public, c'est le service lui-même.

[2] Alf. Gautier, *Précis*, 292. Lyon, 24 janvier 1866 (D. P. 1867, III, 45).

domaine public. Ainsi les arcs de triomphe font corps avec la route sur laquelle ils sont établis; les phares avec le rivage de la mer. Aussi l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité s'appliquent-elles à ces monuments. L'arc de triomphe de l'Étoile, celui d'Orange, les portes Saint-Martin et Saint-Denis, la colonne de la place Vendôme, la statue de Henri IV sur le terre-plein du Pont-Neuf, la statue de Louis XIV sur la place des Victoires, sont autant de cas où l'incorporation à une propriété du domaine public communique à l'édifice les caractères du domaine public[1].

345. Comment les biens domaniaux sont-ils affectés à un service public? La législation a plusieurs fois varié sur ce point. De 1791 à l'an X, les ministres et les préfets attribuaient, souvent par de simples arrêtés, les biens domaniaux aux services publics. A défaut de dispositions formelles, cette pratique était tolérée, et elle ne fut interrompue que par l'arrêté du 13 messidor an X, art. 5 : « A l'avenir, nul édifice national ne pourra, « même sous prétexte d'urgence, être mis à la disposition d'au- « cun ministre qu'en exécution d'un arrêté des consuls. » Cette disposition demeura en vigueur sous la Restauration et le gouvernement de Juillet. Seulement une ordonnance du 14 juin 1833, sans rien changer au fond, prescrivit certaines formalités, et notamment : 1° le concours du ministre des finances avec le ministre chargé du service public spécial auquel l'édifice était

[1] M. Aucoc, *Conférences*, t. II, p. 168, dit : « d'autres ont distingué, entre les bâtiments qui ont un caractère artistique et ceux qui n'ont pas ce caractère, créant ainsi une catégorie spéciale qu'ils ont appelée le domaine public monumental. » M. Alfred Gautier fait remarquer avec raison que, d'une manière générale, la distinction serait difficile à faire, *Précis*, p. 289. M. Troplong admet la distinction entre les édifices ayant un caractère monumental et ceux qui ne l'ont pas. Après avoir qualifié de vandale la jurisprudence qui admettrait une servitude *oneris ferendi* sur la cathédrale de Strasbourg (p. 286, *Prescription*, t. I), il décide (p. 291, n° 173) qu'une *église* pourrait par prescription être grevée d'une servitude *oneris ferendi*. La différence ne peut tenir qu'au caractère d'œuvre monumentale de la cathédrale. Ces édifices dont nous parlons au texte sont considérés par nous comme faisant partie du domaine public non à cause de leur caractère monumental, mais parce qu'ils sont incorporés à la voie publique.

affecté, et 2° l'insertion au *Bulletin des lois* de l'ordonnance portant affectation.

La loi de finances du 18 mai 1850, art. 4, œuvre d'une assemblée souveraine, substitua la loi à l'ordonnance : « A l'a-« venir, l'affectation d'un immeuble national à un service public « ne pourra être faite que par une loi. » Mais cette disposition a été abrogée par un décret-loi du 24 mars 1852, dont les motifs présentent un intérêt particulier : « Considérant que les né-« cessités des services sont souvent urgentes, et *que l'affecta-« tion d'un immeuble à un service public n'altère en rien son « caractère domanial;* — Article unique : l'article 4 de la loi du 18 mai 1850 est abrogé. » — Le considérant, sinon le dispositif, suppose que les édifices affectés à un service public sont du domaine privé; car, dire que le caractère domanial n'est pas altéré par l'affectation, c'est implicitement dire qu'avant et après cet immeuble appartenait au domaine privé de l'État et qu'il était, avant le décret, partie du domaine aliénable et prescriptible.

§ 1er. — Voirie.

Sommaire.

346. Définition de la grande et de la petite voirie.
347. Voies de communication qui appartiennent à la grande voirie.
348. Grande et petite voirie de Paris.
349. Extension à d'autres villes du décret du 26 mars 1852.
350. Ce qu'est la *petite voirie* à Paris.
351. Suite.
352. Suite.
353. Traverse des grandes routes dans les villes.
354. Chemins de fer.
355. Canaux.
356. Canaux recouverts. Canal Saint-Martin.
357. Bords de la mer.
358. Délimitation du domaine public.
359. Suite.
360. Suite. — Réserve de la compétence des tribunaux.
361. La délimitation administrative fait-elle obstacle à l'action possessoire?
362. Délimitation des rivages de la mer. — Décret du 21 février 1852.
363. Énumération des cas où le préfet est compétent pour faire la délimitation.

346. On entend par *voirie* l'ensemble des voies de communication; on entend aussi l'ensemble des dispositions qui les régissent. Elle se divise en grande ou petite, suivant le régime administratif auquel elle est soumise. Il y a grand intérêt, en effet, à savoir si une voie de communication appartient à l'une ou à l'autre de ces catégories; car, cette différence produit les effets les plus importants. En matière de grande voirie, c'est le préfet qui délivre les alignements, tandis que pour la petite voirie cette attribution appartient au maire. D'un autre côté, les contraventions de grande voirie sont poursuivies devant le conseil de préfecture, et celles de petite voirie sont déférées au juge de simple police. La distinction a aussi de l'intérêt au point de vue du classement et de la question de savoir qui supportera les dépenses de construction ou d'entretien.

347. Appartiennent à la grande voirie les routes nationales et départementales (loi du 29 floréal an X), les cours d'eau navigables ou flottables, les canaux de navigation et les chemins de fer (loi du 15 juillet 1845). La petite voirie se compose des places et rues des villes. Quant aux cours d'eau non navigables ni flottables, ils ne font partie ni de la grande ni de la petite voirie, parce qu'ils ne peuvent pas servir de voie de communication. Les chemins vicinaux forment un catégorie à part. Nous en parlerons spécialement sous la rubrique particulière de *voirie vicinale*, cette espèce de chemin étant soumise à un régime mixte qui tient de la grande et de la petite voirie.

348. A Paris, la grande et la petite voirie ont une signification particulière. Toutes les rues de la capitale font partie de la grande voirie, en ce sens que le préfet de la Seine, comme grand voyer, donne les alignements, et que le conseil de préfecture connaît des contraventions (décret du 26 mars 1852). L'article 1er de ce décret dit, en effet, que « les rues de Paris « *continueront* d'être soumises au régime de la grande voirie, » ce qui tranche la question, autrefois controversée, de savoir si les rues de la capitale étaient soumises au régime de la grande voirie en vertu des anciens règlements, notamment de l'édit de mars 1693, de la déclaration du 15 juin 1693, d'une

autre déclaration du même jour, d'une déclaration du 10 avril 1783 et du décret du 27 octobre 1808.

349. Le décret du 26 mars 1852 peut être étendu, par des décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique, à toutes les villes qui en feront la demande. Cette extension aura-t-elle pour effet de donner aux rues de ces villes le caractère de la grande voirie? L'article 1er et l'article 7 sont spéciaux à la ville de Paris. Le mot « *continueront* » que l'article 1er emploie prouve que sa disposition est spéciale à la capitale; car, dans les villes de province, ce régime ne pourrait qu'être le résultat d'une disposition nouvelle, les rues de ces villes ayant toujours été jusqu'à présent une dépendance de la petite voirie.

350. Il existe cependant, même dans la capitale, une petite voirie, de sorte que les deux régimes concourent sur les mêmes voies de communication. Tout ce qui concerne la *commodité de la circulation*, tout ce qui est relatif aux modifications mobiles des façades fait partie de la petite voirie. Ainsi la pose des écriteaux, l'autorisation d'établir des auvents et autres appendices ne faisant pas corps avec le mur, appartiennent à la petite voirie. Au contraire, les autorisations d'y faire des modifications fixes rentrent dans la grande voirie. Avant 1859, cette partie des attributions appartenait au préfet de police et la répression des contraventions, en cette matière, était dans les attributions du juge de simple police. Un décret du 10 octobre 1859 a transporté la petite voirie au préfet de la Seine, qui aujourd'hui centralise les deux services. Mais cette modification n'a été faite que pour l'administration active, et non au point de vue contentieux. Ainsi, quoique la grande et la petite voirie de la capitale aient été réunies dans les mains du préfet de la Seine, les attributions contentieuses continuent à être séparées, et le tribunal de simple police est toujours compétent dans les cas où il était avant le décret du 10 octobre 1859.

351. Quelles sont donc les matières qui rentrent dans la grande voirie au point de vue spécial de la ville de Paris? Tout ce qui concerne la *conservation de la voie publique*. Ainsi les contraventions en matière d'alignements sont, dans toutes les

rues de la capitale, des infractions au régime de la *grande voirie*, tandis que dans les autres villes elles dépendent de la petite voirie, en ce qui concerne les rues et places, quoiqu'elles aient pour objet de conserver la voie publique. Le point d'intersection entre la conservation de la voie publique et la commodité de la circulation peut être déterminé par quelques exemples.

352. On s'est demandé s'il fallait ranger dans la grande ou dans la petite voirie l'infraction au décret du 27 juillet 1859, art. 5, qui fixe à $17^{m},55$ le maximum de hauteur des bâtiments situés en dehors des voies publiques, sur les cours ou espaces intérieurs. Cette mesure n'a pas été prise dans l'intérêt de la conservation des voies publiques, mais par une raison de salubrité. Aussi l'infraction à cette disposition n'est-elle pas une contravention de grande voirie, mais seulement la violation d'un règlement administratif qui relève du juge de simple police. Il n'en est pas autrement de la contravention qui consiste à dépasser la saillie prescrite par le préfet pour la pose des devantures de boutique. On déciderait de même, si un propriétaire avait contrevenu à la disposition du décret du 26 mars 1852 ordonnant de conduire les eaux pluviales ou ménagères dans les égouts des rues qui en sont pourvues. Les dispositions dont nous venons de parler ne sont pas relatives à la conservation de la voie, mais à la salubrité ou à la commodité de la circulation. Aussi sont-elles de la compétence du juge de simple police, et toutes les fois que le conseil de préfecture de la Seine, s'appuyant sur le décret du 10 octobre 1859, a tenté de mettre la main sur les contraventions de petite voirie, il a été ramené par le Conseil d'État dans les limites de sa compétence naturelle[1].

353. Dans les villes autres que la capitale, se présente la question de savoir s'il faut attribuer à la grande voirie ou à la petite les rues qui sont la continuation des routes nationales ou départementales. Cette partie de la rue appartient à la grande

[1] Arr. des 29 juin 1850, *Dumas;* 12 juillet 1855, *Riousset;* 19 avril 1859, *Farina;* 7 août 1863, *Rouget;* 24 janvier 1864, *Dugras*, et 18 janvier 1864, *Belloir*.

voirie; mais la proposition n'est vraie qu'en ce qui touche la partie nécessaire pour la route dans la traverse de la ville. Ainsi une place qui serait rencontrée, au milieu, par une route nationale ou départementale n'appartiendrait à la grande voirie que pour la chaussée ou ses dépendances, et les parties latérales continueraient à faire partie de la petite voirie. Même sur la portion de la rue ou place qui est incorporée à la grande voirie, toutes les contraventions ne seraient pas de grande voirie. Si la portion est route nationale ou départementale, elle est aussi une rue et, par conséquent, tout ce qui intéresserait la commodité de la circulation, tout ce qui rattacherait à des travaux mobiles appartiendrait, comme à Paris, à la petite voirie, tandis que la grande voirie comprendrait ce qui est relatif à la conservation de la voie publique. En effet, d'après la loi des 7-14 octobre 1790, le droit de donner les alignements le long des routes nationales ou départementales, dans la traverse des grandes villes, appartient au préfet, l'alignement ayant pour objet de conserver la voie publique.

354. D'après l'article 1er de la loi du 15 juillet 1845, « les « chemins de fer construits ou concédés par l'État font partie « de la grande voirie. » L'article 11 ajoute que « les contraven- « tions aux dispositions du présent titre seront constatées, ré- « primées et poursuivies comme en matière de grande voirie. » Ces règles sont applicables, tant aux chemins de fer construits par l'État qu'aux chemins de fer concédés. Quoique le chemin soit productif de revenus au profit de la compagnie concessionnaire, il n'en fait pas moins partie de la grande voirie. La concession et le péage ne sont que des manières de pourvoir aux frais de construction et ne changent pas le caractère du chemin. Quant aux chemins de fer d'intérêt départemental, ils feraient partie de la grande voirie, puisque les routes départementales elles-mêmes en forment une dépendance. Les chemins de fer vicinaux, s'il y en a, appartiennent également à la grande voirie, en vertu de l'article 4 de la loi des 12-19 juillet 1865 sur les chemins de fer d'intérêt local : « Les chemins de fer « d'intérêt local sont soumis aux dispositions de la loi du 15 « juillet 1845, sur la police des chemins de fer. » La loi va

jusqu'à faire l'application du même régime aux chemins qui sont destinés à desservir des exploitations industrielles (art. 8 de la loi des 12-19 juillet 1865 et la loi du 11 juin 1880).

355. La loi du 29 floréal an X comprend dans la grande voirie, au point de vue de la répression des contraventions, les rivières navigables, les canaux, les fleuves, les chemins de halage, francs-bords, fossés et ouvrages d'art. Quoiqu'elle ne parle que des rivières *navigables* textuellement, la disposition est applicable aux rivières *flottables,* puisqu'elles sont comprises dans le domaine public par l'énumération de l'article 538 C. civ.[1]. Les bras des rivières navigables ou flottables sont aussi une dépendance de la grande voirie. Ils font, pour ainsi dire, partie intégrante du lit du fleuve et l'intérêt de la navigation commande qu'ils soient soumis à la même autorité. La grande voirie cesse avec la navigabilité ou la flottaison et, par conséquent, la partie d'un cours d'eau, entre deux points où la navigation est impossible, échappe à la compétence du conseil de préfecture. Même pour la partie non navigable ni flottable qui est en amont de la partie navigable ou flottable, le conseil de préfecture serait incompétent. Quoique ces eaux servent plus bas à la navigation, il n'y a pas lieu d'appliquer les règles de la grande voirie. L'argument, en effet, si on lui faisait produire toutes ses conséquences, conduirait à placer dans la grande voirie tous les affluents des rivières, alors même que ces affluents ne seraient ni flottables ni navigables[2].

Quant aux canaux, la loi ne distingue pas entre ceux qui sont construits par l'État et ceux qui sont concédés. Pour les canaux, comme pour les chemins de fer, la concession avec péage n'est qu'un moyen de pourvoir aux frais de construction et n'a pas d'influence sur le caractère de la voie.

356. En certains points, les canaux sont recouverts et passent souterrainement. La couverture est-elle une partie de la

[1] Proudhon est, à ma connaissance, le seul écrivain qui ait soutenu le contraire (*Traité du domaine public,* nos 292 et 816).

[2] J'emprunte cet argument à M. Serrigny, t. II, p. 345, n° 839. — V. *Contrà,* Alfr. Gautier, *Précis,* p. 144.

grande voirie? Il n'y a pas de doute si la couverture est, elle-même, une voie de communication de grande voirie, comme celle du canal Saint-Martin à Paris. S'il en était autrement, nous pensons qu'il faudrait considérer la couverture, non comme une rue, mais comme la dépendance ou la *continuation d'une grande route*. Tout ce qui intéresse la conservation de la couverture intéresse la conservation du canal[1].

357. La loi du 29 floréal an X ne parle pas des bords de la mer, et pour cette raison, beaucoup de jurisconsultes enseignent que les bords de la mer ne font pas partie de la grande voirie. Cette conclusion, en admettant qu'elle soit fondée à n'examiner que la loi de l'an X, nous paraît inadmissible pour les deux raisons suivantes : 1° parce que l'article 538 C. civ., place les rivages de la mer dans le domaine public; 2° parce que le décret du 10 avril 1812 a étendu la compétence du conseil de préfecture aux travaux maritimes[2].

358. Le domaine public est contigu à des propriétés privées. Comment se fera la délimitation? Appliquera-t-on les règles ordinaires du bornage, tant au fond qu'au point de vue de la compétence? La loi ayant chargé l'administration de veiller à « la conservation des propriétés publiques, à celle des « rivières, chemins et autres choses communes « (L. des 22

[1] Arr. du Cons. d'Ét. du 21 novembre 1861, *Boulerne*.

[2] Le rivage de la mer fait partie du domaine public, et tout le monde a le droit d'y accéder. C'est en partant de cette proposition que la Cour de Caen, arr. du 21 août 1866 (D. P. 1867, II, 221) et la Cour de cassation, 7 juillet 1869 (D. P. 1870, I, 9) ont décidé qu'il n'appartenait pas à l'État de conférer à un tiers, en lui donnant à bail une portion de la plage, le droit exclusif d'y établir des cabines à l'usage des baigneurs. Cette doctrine a été combattue par Dalloz (note sous l'arrêt de 1869), et par M. Gay, ancien administrateur des domaines, dans une brochure spéciale. V. notre compte rendu dans la *Revue critique*, t. XXXV (20e année), p. 289. La jurisprudence aurait dû, pour les mêmes raisons, annuler les concessions ou autorisations de stationner sur un point déterminé de la voie publique, moyennant une location (voitures, kiosques, baraques). La loi de finances autorise aujourd'hui expressément et chaque année la location, la redevance étant comprise dans l'énumération des taxes que la loi autorise le Gouvernement à percevoir. Cette mention a été introduite dans la loi précisément pour échapper aux conséquences de l'interprétation adoptée par la Cour de cassation.

décembre 1789-10 janvier 1790, sect. III, art. 2, nos 5 et 6), la jurisprudence a conclu de ce texte dont les termes cependant sont un peu vagues, que l'autorité administrative était seule compétente pour fixer les limites du domaine public. Des lois ont, d'un autre côté, donné aux préfets et aux maires le droit de délivrer les alignements, et ces dispositions ont servi à corroborer le système de la jurisprudence administrative.

Une pratique constante fondée sur la loi que nous venons de citer attribue à l'autorité préfectorale la fixation de la largeur des fleuves. La jurisprudence même a jusqu'à ces dernières années jugé que la délimitation était un acte d'administration pure, qui ne pouvait pas être attaqué au fond par la voie contentieuse et que les arrêtés préfectoraux, en cette matière, ne donnaient lieu qu'au recours pour excès de pouvoir. La jurisprudence admet aujourd'hui que le tiers lésé par l'arrêté de délimitation peut se pourvoir soit au fond devant l'autorité judiciaire soit pour excès de pouvoir[1].

Le préfet doit s'arrêter devant la propriété privée et s'abstenir de poser la limite de manière à englober dans le domaine public des propriétés appartenant à des particuliers, alors même que le lit du fleuve aurait besoin d'être élargi. Il devrait s'abstenir d'y comprendre tous terrains, quel qu'en soit le propriétaire, fût-ce l'État, situés au-dessus du flot de Mars et qui ne reçoivent qu'à de rares intervalles l'atteinte des vagues de la mer sous l'action des vents violents. S'ils appartiennent à des particuliers, l'expropriation est le seul moyen régulier d'élargir le lit ou le rivage; s'ils appartiennent à l'État, c'est par un décret d'affectation qu'il faut procéder.

359. Qu'arriverait-il si, en fixant les limites d'un fleuve, le préfet comprenait une propriété privée dans le lit? Le propriétaire serait-il obligé de supporter la dépossession? Ce serait d'abord un cas d'excès de pouvoir, et le propriétaire pourrait, de ce chef, faire annuler l'arrêté de délimitation. L'annulation pro-

[1] Cons. d'Ét., 28 janvier 1858, *port de Bercy*. — V. aussi une décision du tribunal des conflits du 27 février 1851, *Aubry*. Cons. d'Ét, 30 juillet 1863 (D. P. 1872, V, col. 145); 21 juillet 1870 (D. P. 1873, III, 32).

noncée par le Conseil d'État pour excès de pouvoir, l'administration serait obligée de relâcher la parcelle et ne l'obtiendrait que par expropriation d'utilité publique. La propriété n'a-t-elle pas d'autre garantie[1]? Les tribunaux ordinaires seraient incompétents pour empêcher les effets de l'arrêté parce que la séparation des pouvoirs fait obstacle à ce que l'autorité judiciaire arrête l'exécution d'une décision administrative. Mais si les tribunaux ne peuvent pas remettre le propriétaire en possession de la portion de terrain qui a été englobée dans le domaine public, ils ont le pouvoir de déclarer qu'avant l'arrêté de délimitation la parcelle contestée appartenait au réclamant. La reconnaissance faite par les tribunaux servira de base à une demande d'indemnité; car, tel est l'effet produit par la déclaration judiciaire que le droit du propriétaire touché par la délimitation se convertit en une réparation pécuniaire[2]. Les choses se passent donc à peu près comme dans le cas prévu par l'article 15 de la loi du 21 mai 1836, et dans toutes autres circonstances où il y a retranchement produit par suite d'un arrêté d'alignement. Le propriétaire exproprié administrativement n'a que le droit de réclamer une indemnité qui est fixée *ex post facto,* quoique, en principe, elle doive être préalable[3].

360. Ces deux compétences étaient difficiles à concilier et la lutte n'est même pas terminée bien que le tribunal des conflits se soit, à plusieurs reprises, prononcé en faveur de la compétence judiciaire pour la fixation de l'indemnité. Elle ne sera tranchée définitivement que par la loi ; car chacune des doctrines est en opposition avec un principe. La doctrine du Conseil d'État en-

[1] Arr. Cons. d'Ét. du 3 décembre 1872, *Meurillon et Araux.*

[2] Trib. des conflits du 27 mai 1876 (D. P. 1877, III, 42). « Considérant qu'il appartient à l'autorité judiciaire de *reconnaître* les droits invoqués devant elle et d'accorder, s'il y a lieu, une indemnité de dépossession dans le cas où l'administration maintiendrait son arrêté de délimitation contre sa décision. »

[3] Cons. d'Ét., 4 mai 1843, *Alibert;* 6 juin 1844, *Montsarrat;* 5 décembre 1846, *Dauzac;* tribunal des conflits, 20 mai 1850, *Desmarquet;* 31 mai 1851, *Duhamel.* — *Contrà* Cour de Lyon, arr. du 21 décembre 1848, et pétition des riverains de la Garonne (*Moniteur* du 15 février 1846, p. 391 et suiv., et *Moniteur* du 5 avril 1847, p. 697 et suiv.).

lève à la propriété privée son juge naturel, l'autorité judiciaire; dans son système, le tiers ne peut que faire tomber l'arrêté de délimitation pour excès de pouvoir et c'est une juridiction administrative qui prononce sur son droit de propriété. Le tribunal des conflits, de son côté, se met en opposition avec le principe de la séparation des pouvoirs; car c'est méconnaître un acte administratif que d'accorder une indemnité au propriétaire qui se prétend lésé par l'arrêté de délimitation tant que cet arrêté n'a pas été annulé par le Conseil d'État qui est le juge des excès de pouvoir. Chacune des deux opinions donnant lieu à une objection aussi grave, il est impossible qu'elle triomphe définitivement et le débat ne peut être pacifié que par la lassitude des plaideurs ou par l'intervention de la loi[1].

361. La déclaration du préfet ferait-elle obstacle à l'action possessoire? Il est évident que le juge de paix ne pourrait pas, par un jugement au possessoire, empêcher l'administration de prendre possession d'une portion de terrain comprise dans les limites fixées par l'arrêté. La séparation des pouvoirs veut que la décision administrative soit exécutée sans que l'autorité judiciaire puisse faire relâcher la parcelle. Mais rien ne s'oppose à ce que le propriétaire fasse juger au possessoire quel était l'état de la possession afin que, si on plaide sur le droit à l'indemnité, les rôles de demandeur et de défendeur soient fixés par le jugement au possessoire. On connaîtra, de cette manière, à qui doit incomber le fardeau de la preuve[2].

362. Les préfets avaient autrefois compétence pour fixer

[1] Tribunal des conflits, 11 janvier et 1er mars 1873 (D. P. 1874, III, 65 et 70); 27 mai 1876 (D. P. 1877, III, 42) et 12 mai 1883, *Debord* (*Recueil des arrêts du Conseil d'État*, 1883, p. 497).

[2] V. en ce sens C. cass., 26 février 1831, 6 juillet 1841 et 13 juillet 1847; Cons. d'Ét., 24 juillet 1851 *Bellonis*. Serrigny, t. II, p. 432, n° 927. — *Contrà*, Cormenin, t. I, p. 311; Proudhon (*Domaine public*), nos 237 et 627. V. cependant l'arrêt du Conseil d'État, en date du 14 décembre 1862, *Lamy*, qui admet l'action possessoire avec toutes ses conséquences dans une espèce où le propriétaire avait été troublé par un conducteur des ponts et chaussées. M. Alix, professeur à l'école des sciences morales et politiques, enseigne à son cours 1° que le préfet est compétent pour délimiter le domaine

les limites des rivages de la mer[1]. Mais cette attribution leur a été enlevée par un décret-loi du 21 février 1852, qui a transporté cette attribution des préfets au chef de l'État par un mouvement opposé à la décentralisation du décret du 25 mars 1852. D'où vient qu'au même moment, il y a eu centralisation et décentralisation? L'expérience avait démontré que les préfets adoptaient ordinairement les propositions de l'administration des domaines, et que celle-ci avait une tendance à réclamer, comme appartenant au domaine public, tout ce qui avait été touché par les flots de la mer. Les auteurs du décret-loi du 21 février 1852 pensèrent qu'il était bon d'attirer à Paris ces affaires, parce qu'elles y trouveraient des juges plus élevés et plus indépendants. D'un autre côté, afin d'éloigner de ces questions l'influence de l'administration domaniale, ils disposèrent que les décrets de délimitation seraient rendus non sur la proposition du ministre des finances, mais sur celle du ministre des travaux publics ou du ministre de la marine. Aujourd'hui les préfets ne sont plus compétents que pour préparer les décrets de délimitation, comme agents d'instruction et de transmission. Ils peuvent aussi, lorsque le décret portant règlement d'administration publique est rendu, prendre des arrêtés spéciaux qui délimitent le rivage de la mer conformément au décret. Si, en l'absence d'un règlement général, ils prenaient un arrêté de délimitation, ils commettraient un excès de pouvoir qui donnerait ouverture au recours devant le Conseil d'État[2].

public; 2° que l'arrêté ne peut être attaqué que pour excès de pouvoir; 3° mais que le Conseil d'État doit surseoir lorsque le recours pour excès de pouvoir est fondé sur une question de propriété jusqu'à ce qu'elle ait été jugée par l'autorité judiciaire; 4° suivant la décision des tribunaux, le Conseil d'État annulerait l'arrêté comme entaché d'excès de pouvoir ou rejetterait le recours. Ce système a été exposé d'après l'enseignement oral de M. Alix par M. Henri Pascalis dans sa thèse pour le doctorat, p. 427. — La jurisprudence du tribunal des conflits et du Conseil d'État décident qu'il n'y a pas lieu à surseoir.

[1] Cons. d'Ét., arr. des 18 mars 1842, *Langlade*, et 17 décembre 1847, *Gallifet*.

[2] Cons. d'Ét., arr. des 30 mai 1853, *de Blois*; 19 juin 1856, *de Gallifet*;

363. Énumérons, en terminant ce paragraphe, quelles sont les circonstances où le préfet est compétent pour délimiter le domaine public. Nous allons en donner l'énumération d'après la jurisprudence du Conseil d'État.

1° Les rivières navigables ou flottables[1]; — 2° les chemins de halage[2]; — 3° les terrains militaires[3]; — 4° les canaux de navigation[4]; — 5° les ports maritimes[5]; — 6° les rues de la ville de Paris[6].

7 janvier 1853, *Agard;* 28 janvier 1858, *de Grave*, et 27 mai 1863, *Drillet de Lannigous*). — V. les conclusions du commissaire du gouvernement, M. Lhôpital (*Lebon*, 1863, p. 471). Les motifs du décret-loi du 21 février 1852 sont exposés dans les conclusions de M. Lhôpital.

Lorsqu'il y a contestation sur les rivages de la mer devant les tribunaux, la détermination des limites par l'autorité administrative supérieure, conformément à l'article 2 du décret du 21 février 1852, est préjudicielle à toute décision des tribunaux judiciaires, qu'il s'agisse de possessoire ou de pétitions. Trib. des conflits, 27 mai 1876 (D. P. 1877, III, 41). Mais, *à défaut de délimitation*, le conseil de préfecture appelé à prononcer sur une contravention peut vérifier, à cette occasion, si le terrain fait partie du rivage de la mer dans le sens de l'ordonn. d'août 1681 (Liv. IV, t. 7, art. 1). — C'est ce qui a été décidé par le Conseil d'Ét. le 19 janv. 1877 (D. P. 1877, III, 41).

[1] Trib. des conflits, 30 juillet 1850, *Magnin*, et 20 avril 1854, *ville de Nogent-sur Seine*. C. d'Ét., 21 juillet 1870 (D. P. 1873, III, 32); 11 janvier et 1er mars 1873 (D. P. 1874, III, 65 et 70).

[2] Arr. Cons. d'Ét., 26 juillet 1844, *de Gallifet*.

[3] C. cass., 10 décembre 1854.

[4] 5 mars 1864, Cons. d'Ét., *commune d'Haumont*, et C. cass., 3 juillet 1854, 20 mai 1881 (D. P. 1882, III, 108). En cas de contestation sur la contenance achetée par l'État pour la construction d'un canal, il n'appartient pas au préfet de trancher cette contestation en déclarant que la parcelle fait partie des dépendances du canal.

[5] Trib. des conflits, décis. du 23 avril 1851, *ville de Marseille*. Un arr. Cons. d'Ét., du 21 novembre 1861, a décidé que si le préfet a le droit de fixer, *pour le présent et le passé*, la limite du port, les tribunaux sont compétents pour connaître des questions de propriété soulevées par les riverains, non pour se faire remettre en possession, mais pour servir de base à la demande d'indemnité. Annulation d'un arrêté pris par le préfet des Basses-Pyrénées à l'occasion d'instances formées par les riverains du *port de Bayonne* (Leb., 1861, p. 832). C. d'Ét., 4 avril 1879 (D. P. 1879, III, 57). Le décret qui délimite la mer et la rivière, sans délimiter le rivage, ne peut pas être attaqué pour excès de pouvoir; car il ne fait pas obstacle à ce que les riverains fassent valoir leurs droits tant sur la pêche que sur les alluvions.

[6] Cons. d'Ét., 23 mars 1854, *ville de Paris*.

§ 2. — Routes nationales et départementales.

Sommaire.

364. Division des routes. — Historique.
365. Décret du 16 décembre 1811. — Routes impériales de 3e classe mises à la charge du département.
366. Les routes départementales appartiennent-elles au département? — Distinction.
367. Classement des routes nationales.
368. Classement des routes départementales.
369. Du cas où une route départementale intéresse plusieurs départements.
370. Déclassement des routes nationales et départementales.
371. Droits accordés aux propriétaires riverains, en cas de déclassement, par la loi du 24 mai 1842.
372. Suite.
373. Ponts à péage sur les routes.
374. Propriété des arbres plantés le long des routes.
375. Suite.
376. Suite.
377. Suite.

364. Les Romains avaient construit, dans tous les pays soumis à leur domination, de grandes voies dont partout on trouve encore des restes qui ont permis d'étudier le système de leur construction. C'étaient de magnifiques routes principalement stratégiques. Aussi employait-on les soldats à ces travaux. Les routes secondaires étaient rares et la viabilité était bien imparfaite, car les chemins manquaient pour aller rejoindre les communications principales. L'invasion des barbares et plus tard la féodalité aggravèrent l'isolement des populations en coupant même les voies dont les Romains avaient enrichi les provinces. Henri IV et Sully s'occupèrent de la voirie et firent des édits dont quelques-uns sont encore en vigueur; mais c'est surtout au XVIIIe siècle que des efforts sérieux furent faits pour améliorer les routes.

Un arrêt du conseil en date du 6 février 1776 divisa les grands chemins en trois catégories. La première comprenait les routes qui partaient de la capitale et conduisaient aux villes principales, ports et entrepôts de commerce. La deuxième catégorie se com-

posait des routes qui allaient de la capitale aux villes secondaires ou d'une ville principale à une autre ville principale. Enfin, dans la troisième catégorie étaient les routes qui reliaient les villes d'une même province ou celles de deux ou plusieurs provinces voisines. L'administration des routes fut, comme tous les services spéciaux, très négligée pendant la Révolution. Le gouvernement ne s'en occupa sérieusement qu'en 1811. Un décret du 16 décembre de cette année, dont beaucoup de dispositions sont encore en vigueur, divisa les *grands chemins* en routes impériales et routes départementales. Les premières furent subdivisées en trois classes, suivant leur largeur, et trois tableaux annexés au décret énumérèrent les voies de communication qui seraient comprises dans chaque catégorie. Conformément à l'arrêt du conseil du 6 février 1776, arrêt qui n'a pas été abrogé en ce point, les routes de première classe ont 42 pieds ou 14 mètres; celles de deuxième classe 36 pieds ou 12 mètres, et celles de troisième 30 pieds ou 10 mètres. Ces largeurs cependant ne sont pas strictement obligatoires, et le gouvernement pourrait les réduire; mais elles constituent la règle générale.

365. Les routes qui d'après l'arrêt du conseil de 1776, faisaient partie de la troisième classe, ne furent pas toutes portées au tableau n° 3 annexé au décret du 16 décembre 1811. Celles qui n'y figuraient pas étaient mises à la charge du département. Les routes départementales n'ont cependant pas toutes cette origine; d'autres ont été créées aux frais des départements qui les entretiennent après les avoir construites, et il y en a enfin qui doivent leur existence au classement de chemins vicinaux parmi les routes départementales. La largeur des routes départementales est, suivant les circonstances, de 24 à 30 pieds ou de 8 à 10 mètres. La mesure de 30 pieds ou 10 mètres est ordinairement toujours celle des anciennes routes royales que le décret du 16 novembre 1811 a tranformées en routes départementales.

366. On a discuté la question de savoir si les routes départementales appartiennent à l'État ou au département. Cette controverse naquit avant la loi du 10 mai 1838 sur les conseils généraux, c'est-à-dire à une époque où la personna-

lité du département n'était pas incontestée. Il était naturel qu'on discutât la propriété des chemins, puisqu'il y avait doute sur la question plus générale de savoir si le département était capable d'acquérir et d'aliéner. Depuis 1838, il n'est pas douteux que les départements ont cette capacité, et cependant la discussion a continué sur la question spéciale de la propriété des routes. Mais elle a été tranchée par l'article 59 de la loi du 10 août 1871 : « Sont comprises définitivement parmi les propriétés départementales les anciennes routes impériales de troisième classe, dont l'entretien a été mis à la charge des départements par le décret du 16 décembre 1811 ou postérieurement. » Si donc une route de cette catégorie venait à être déclassée, le terrain ferait partie du domaine privé du département, et s'il était aliéné, le prix profiterait au département[1].

A plus forte raison les routes départementales qui ont été construites par le département, alors même que l'État aurait accordé une subvention, appartiennent au département. C'est le département qui a fait l'acquisition des terrains et payé la plus grande partie de la dépense; il n'est donc pas douteux que la propriété lui appartient, et qu'en cas de déclassement, la route départementale ainsi construite tomberait dans son domaine privé[2].

367. L'ouverture des routes nationales ne pouvait avoir lieu, d'après la loi du 3 mai 1841, qu'en vertu d'une loi spéciale,

[1] Un avis du Conseil d'État du 27 août 1834, s'était prononcé pour le droit de l'État à la propriété de ces routes, mais par une circulaire du 21 septembre 1841, le ministre des finances avait abandonné toutes prétentions sur ce point. L'article 59, § dernier de la loi du 10 août 1871 n'a donc fait que consacrer la pratique. « Sont comprises *définitivement*, dit cet article, parmi les propriétés départementales, les anciennes routes impériales de troisième classe, dont l'entretien a été mis à la charge du département par le décret du 16 décembre 1811. »

[2] Le préfet a seul qualité pour représenter le département relativement aux routes départementales; le ministre des travaux publics serait irrecevable à se pourvoir contre un arrêté du conseil de préfecture que le préfet n'attaquerait pas. Arr. Cons. d'Ét. du 16 décembre 1863 (D. P. 1864, III, 1). Cet arrêt a consacré un changement à une jurisprudence antérieure. Arr. du 20 juin 1861, *Laverrie-Vivans*.

à moins qu'il ne s'agît d'un embranchement ayant moins de 20,000 mètres. Aux termes du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, un décret suffisait pour ordonner tous les travaux d'utilité publique et, par conséquent, pour ouvrir et classer une route nationale, quelle que fût sa longueur. Il fallait seulement recourir à une loi spéciale s'il y avait à demander des crédits pour l'exécution des travaux. Mais la loi du 27 juillet 1870 a rétabli le système de 1841.

La création d'une route nationale est précédée d'une instruction administrative, conformément à l'ordonnance royale du 18 février 1834. — Le classement est fait par décret.

368. Quant aux routes départementales, un décret suffisait, même d'après la loi du 3 mai 1841, pour en autoriser l'ouverture et le classement. D'après le n° 6 de l'article 1er de la loi du 18 juillet 1866, sur les attributions des conseils généraux, le conseil général statue définitivement sur le classement des routes départementales et cette disposition a été confirmée par l'article 46 n° 6 de la loi du 10 août 1871.

369. Lorsque plusieurs départements étaient intéressés à la route départementale, la loi du 18 juillet 1866 n'était plus applicable, et l'on retombait dans la législation antérieure. Le classement des routes départementales n'avait pas été décentralisé par les décrets des 25 mars 1852, tableau A, n° 55, et 13 avril 1861, tableau A, n° 67; or, la loi de 1866 n'avait décentralisé que les routes dont le tracé ne s'étendait pas sur plusieurs départements. Les routes communes à plusieurs départements continuaient donc à être régies par la loi du 25 juin 1841. D'après cette loi, lorsqu'une route départementale a été classée par un ou plusieurs départements, et qu'un département sur lequel elle doit s'étendre refuse de classer ou d'exécuter sa portion, le classement ou l'exécution peuvent être ordonnés par une loi, à la charge de faire préalablement une enquête administrative. La même loi spéciale déterminera la part que chaque département intéressé supportera dans la construction et l'entretien de la portion de route dont le classement a été refusé. La loi peut même décider que les frais de construction seront supportés exclusivement par les départements qui ont réclamé le classement.

Mais l'art. 46 n° 6 de la loi du 10 août 1871 n'a pas limité, comme l'avait fait la loi du 18 juillet 1866, la compétence du conseil général au cas où la route ne s'étend pas sur plusieurs départements. Le conseil général règle le classement des routes départementales dans tous les cas, que la route s'étende ou non sur plusieurs départements. Il a d'ailleurs été pourvu par les art. 88 et suivants de la loi de 1871, au cas où les travaux intéressent plusieurs départements. Aussi pensons-nous que la loi du 25 juin 1841 est implicitement abrogée par suite de l'extension, en ce point, des pouvoirs du conseil général[1].

370. Lorsqu'une route devient inutile, soit par suite de l'ouverture d'une voie qui attire la circulation d'un autre côté, soit pour tout autre motif, il est procédé à son déclassement. Pour les routes nationales le déclassement est ordonné par décret (loi du 24 mai 1842) et pour les routes départementales par une délibération du conseil général; car l'article 46, § 8 de la loi du 10 août 1871, met le déclassement des routes départementales au nombre des affaires sur lesquelles le conseil général statue définitivement. Le projet primitif portait que le conseil général était compétent pour le déclassement « alors même que la route se prolongeait sur d'autres départements. » Cette partie fut supprimée sur les observations de M. Batbie, et il résulte de cette suppression que le conseil général a des pouvoirs plus étendus pour le classement que pour le déclassement; car il peut classer une route départementale même quand elle doit se prolonger sur un département voisin, tandis qu'il ne peut la déclasser que si elle s'arrête aux limites du département. Cette différence est facile à expliquer. Quand il s'agit d'établir une voie nouvelle, chaque conseil général est maître d'en apprécier les avantages et, suivant les cas, de continuer ou non la route sur le territoire de son département. Il crée un état de choses nouveau et la loi laisse à chaque département la liberté de son concours. Mais lorsqu'une route est déjà livrée à la circulation, qu'elle sert depuis longtemps aux rapports entre les parties de la ré-

[1] C'est aussi ce qu'enseigne M. Aucoc, *Conférences*, t. III, p. 25.

gion, la loi n'a pas voulu qu'il appartînt à un seul conseil général de couper la communication, et c'est pour cela que le pouvoir de déclassement est limité au cas où la route ne se continue pas sur un autre département[1].

371. Le déclassement peut avoir pour effet de faire passer une route nationale au nombre des routes départementales; mais en ce cas, il faut que le déclassement soit accepté par le conseil général. Il peut aussi mettre la route départementale au nombre des chemins vicinaux avec le consentement des conseils municipaux (L. du 24 mai 1842). Enfin le déclassement peut être pur et simple et faire tomber le sol de la route déclassée dans le domaine privé. Elle pourra être vendue; mais cette faculté d'aliéner serait pour les propriétaires ayant issue sur la voie publique, vraiment désastreuse, si elle était pratiquée avec toute la rigueur du droit. Dans leur intérêt, la loi du 24 mai 1842 a consacré deux tempéraments : 1° Le préfet, en conseil de préfecture, peut décider qu'on réservera un chemin d'exploitation dont la largeur n'excédera pas 5 mètres; 2° les propriétaires doivent être mis en demeure d'acquérir, chacun en droit soi, les parcelles attenantes à leur propriété. Ce n'est qu'après cette mise en demeure que l'administration des domaines a le droit de procéder à la vente aux enchères, suivant les règles que nous avons exposées plus haut touchant les ventes domaniales[2].

372. Le déclassement administratif est-il nécessaire pour que le sol de la route soit aliénable et prescriptible? Ne suffirait-il pas que la route fût abandonnée, déformée et reprise par la culture? Ce déclassement de fait, d'après certains auteurs, ferait rentrer la portion aussi transformée du domaine public dans le domaine privé; sinon il faudrait décider que la mise en cul-

[1] V. circulaire du ministre des travaux publics du 14 octobre 1871 et avis du ministre en date du 9 août 1875.

[2] L'entretien des routes nationales est à la charge du Trésor, sauf la contribution imposée aux départements par l'art. 6 du décret du 16 décembre 1811. Les départements contribuent aussi à l'entretien des *routes stratégiques*, ouvertes dans les départements de l'Ouest, en vertu de la loi du 27 juin 1833. Les communes qui, d'après cette loi, devaient concourir à l'entretien des routes stratégiques, ont été déchargées de cette obligation par la loi du 1er avril 1837.

ture du sol de la route à quelque époque qu'elle eût commencé ne ferait pas acquérir la propriété par usucapion. La jurisprudence du Conseil d'État n'a pas cessé de décider qu'un déclassement régulier était nécessaire. Si l'opinion contraire était vraie, l'exception ferait disparaître le principe. L'imprescriptibilité n'a pu en effet être établie qu'en vue des faits dont on veut faire résulter le déclassement. Tant que la voie n'est pas, en tout ou en partie, usurpée et possédée exclusivement *animo domini* il n'y a pas à se demander si elle pourra ou non être prescrite; il n'y a lieu de poser la question de prescriptibilité que s'il y a entreprise sur la voie et transformation du sol[1]. Tant que la voie publique est fréquentée ou peut l'être, qu'elle n'est pas appropriée d'une manière exclusive par le riverain, il est impossible de réaliser les conditions de la possession exigée par l'art. 2229 du Code civil et la prescription ne pouvant pas avoir lieu, il aurait été inutile de faire une exception au droit pour dire que ce bien serait imprescriptible.

373. Les routes souvent traversent des cours d'eau ou des vallées profondes; c'est par des ponts ou des viaducs que les deux parties de la route sont reliées. Quand le pont est sans péage, il est considéré comme une portion de la route. La construction pourra être ordonnée par décret pour les routes nationales; s'il y a lieu de demander un crédit, une loi spéciale sera nécessaire. Sur une route départementale le travail pourra être fait en vertu d'une délibération du conseil général; mais il faudrait faire rendre un décret si, pour la construction du pont, il y avait lieu d'exproprier des parcelles. — Les ponts à péage ont été construits les uns par l'État ou le département, les autres par des compagnies concessionnaires, en vertu de la loi du 14 floréal an X qui donnait au gouvernement le droit pendant dix ans d'autoriser l'établissement de ces taxes. Cette faculté prorogée par la loi de finances du 25 mars 1817, article 124, n'avait pas cessé d'exister jusqu'à la loi de 30 juillet 1880. L'article 1er de cette loi porte qu'à l'avenir il ne sera plus construit de pont

[1] C. d'Ét., arrêt du 13 avril 1870, *Dupin*. Le Conseil d'Etat a réprimé une usurpation qui existait depuis plus de quarante ans, 18 juillet 1866, *Dora*.

à péage et qu'en cas d'insuffisance de ses ressources, le département pourvoira à la dépense du pont au moyen d'un emprunt à la caisse des chemins vicinaux. Les autres dispositions ont pour objet de faciliter le rachat des péages existants.

374. Le déclassement pourrait ne porter que sur une portion par suite de la rectification d'une rampe ou même ne porter que sur la largeur, si la largeur était jugée excessive. L'administration a même eu la pensée de réduire cette largeur soit pour vendre les parties retranchées soit pour diminuer les frais d'entretien. Mais à la suite d'une enquête sérieuse il a été reconnu que ces terrains se vendraient à trop vil prix si on parvenait à les vendre; car ils étaient dépouillés d'humus et la plupart du temps étaient en contrehaut ou en contrebas par rapport aux propriétaires riverains auxquels seulement ils pouvaient convenir. Aussi a-t-on renoncé à continuer ces distractions et on a décidé qu'on y ferait des plantations [1].

375. Les arbres qui sont plantés sur les routes font partie de la voie, et les contraventions relatives à ces arbres sont poursuivies comme contraventions de grande voirie quand elles sont commises sur les routes nationales et départementales (art. 1er de la loi du 29 floréal an X). Cependant ces arbres ont donné lieu à la question de savoir s'ils appartiennent aux propriétaires riverains ou soit à l'État, soit au département. Qu'ils appartiennent aux riverains ou non, ils forment toujours une dépendance de la voie publique, et les infractions sont punissables. En effet, le propriétaire lui-même ne pourrait pas les arracher sans commettre une contravention. Son droit ne peut s'exercer que sur les émondes et aussi sur le tronc de l'arbre, lorsqu'il meurt ou que, par mesure administrative, son arrachement est ordonné (loi du 12 mai 1825, art. 1er, § 2).

376. La question de propriété a été tranchée par une distinction. Si les arbres se trouvent sur le sol appartenant aux propriétaires riverains, les arbres suivent la propriété du sol, que ces arbres aient été plantés par les soins de l'administration ou

[1] V. Rapport au Sénat par M. Béhic, 16 mars 1869, sur une pétition relative au déclassement des grandes routes.

par les soins des propriétaires eux-mêmes. Quant aux arbres qui viennent sur le sol de la route, la loi présume qu'ils appartiennent à l'État ou au département. Mais ce n'est là qu'une présomption, et le riverain pourrait la détruire en établissant que l'arbre a été planté par lui ou ses auteurs. Il prouverait, par exemple, qu'il n'a pas cessé d'émonder les arbres, et cette preuve suffirait pour combattre la présomption qui existe au profit de l'État et du département. Cette distinction a été consacrée par la loi du 12 mai 1825, qui a mis fin à la controverse sur ce point.

377. Les propriétaires riverains des routes ont par des édits, lois ou décrets rendus à diverses époques été obligés de planter des arbres tantôt sur le sol de la route, tantôt sur leur propre fonds, pour procurer de l'ombrage aux voyageurs, fixer la limite des chemins et indiquer la voie en temps de neige. Cette obligation existe encore et faute par les propriétaires de se conformer à la loi, l'administration a le droit de faire faire les plantations à leurs frais (Décret du 16 décembre 1881, art. 18 à 105). Mais depuis 1850, l'administration n'exige plus qu'on se soumette à cette servitude toutes les fois que l'état des lieux permet de faire la plantation sur le sol de la route. Toutes les fois que la largeur est d'au moins dix mètres, l'administration n'oblige pas les riverains à planter[1]. Mais pour bien comprendre la question de propriété qui fut tranchée par la loi du 12 mai 1825, il est indispensable de reprendre la série des actes qui ont ordonné ces plantations par les riverains.

L'obligation de planter des arbres le long des routes remonte à l'ordonnance de François Ier du mois de février 1522. Cette prescription fut renouvelée à plusieurs reprises, en janvier 1552, mai 1579 et janvier 1583, conformément à la première ordonnance, ce qui prouve que l'ordre était mal obéi. D'après tous ces actes, la plantation devait être faite sur le sol de la route. Un arrêt du conseil du 26 mai 1705 interdit de planter sur la voie publique et un autre arrêt du conseil du 20 mai 1720,

[1] Circulaire du ministre des travaux publics du 9 août 1850 et instruction des 17 juin 1851 et 9 août 1852.

en maintenant la prohibition de planter sur le sol de la route, imposa aux riverains l'obligation de planter sur leur terrain mais à une toise au moins du bord extérieur des fossés. Faute par les riverains de se conformer à ces prescriptions, le seigneur qui avait le droit de voirie pouvait faire les plantations à ses frais et à son profit. A défaut des seigneurs, l'État pouvait faire les plantations (arr. du conseil, septembre 1772).

La loi des 26 juillet-15 août 1790, en réservant la question de propriété, annonça qu'elle serait tranchée par une loi postérieure. Une autre loi des 28 août-14 septembre 1792, article 18, continuant à réserver la question de propriété des arbres, défendit aux particuliers de se les approprier, ne leur accordant que le produit de l'émondage et encore à la charge de remplacer les morts. Un arrêté du Directoire, du 28 floréal an IV, décida formellement que les arbres plantés sur le sol des routes n'avaient pas cessé de faire partie du domaine public; mais ce n'était qu'une opinion du Directoire, qui n'était pas compétent pour trancher une question de propriété. La loi du 9 ventôse an XIII, article 3, obligea les propriétaires à planter des arbres sur le sol de la voie publique, dans le délai de deux ans, et faute par eux d'exécuter cette prescription, l'administration avait le droit d'y pourvoir aux frais des récalcitrants. Au reste, les arbres qui, à l'avenir, seraient plantés par les riverains sur le sol de la route devaient leur appartenir; il leur était seulement interdit de les couper ou arracher sans la permission de l'autorité administrative, et la loi les astreignait à remplacer ceux qui mourraient. En ce qui concerne les arbres plantés sur le sol des riverains, le long des routes, la loi du 9 ventôse an XIII reconnaissait aux propriétaires un droit de disposition absolu. Quant aux plantations anciennes, la difficulté ne fut abordée que par le décret du 16 décembre 1811. Les articles 86-89 statuant sur la propriété des arbres plantés avant la loi de l'an XIII, distinguèrent les arbres plantés sur le sol de la route et des fossés d'avec les arbres plantés sur le terrain des propriétaires. La propriété des premiers fut attribuée au domaine et celle des seconds aux riverains. Par ce décret beaucoup de propriétaires furent dépouillés des droits qui avaient été reconnus anté-

rieurement à leur profit. Aussi de nombreuses réclamations s'élevèrent contre l'exécution de ces dispositions. Comme le décret ne faisait aucune distinction, le Conseil d'État repoussa toutes les réclamations, même celles qui étaient appuyées sur les titres les plus positifs. C'est pour faire cesser les effets injustes du décret de 1811 que fut faite la loi du 12 mai 1825. Elle maintint la distinction entre les arbres plantés sur le sol de la voie et ceux qui étaient plantés sur les propriétés riveraines; elle conserva même la présomption qui attribuait les premiers au domaine et les seconds aux riverains; mais, au lieu d'une présomption invincible contre les riverains, elle créa une présomption *juris tantum* qui cédait devant la preuve contraire. Les propriétaires pouvaient établir que les arbres plantés sur la voie leur appartenaient, et la présomption n'était *juris et de jure* qu'en leur faveur pour les arbres plantés sur leur propre terrain.

Si la servitude de plantation a été supprimée, au moins de fait, si les propriétaires ne sont plus astreints à planter sur leurs propriétés le long des routes, ils ont cependant le droit de faire des plantations, s'ils le veulent, mais à la charge d'observer les distances prescrites par les règlements. D'après la loi du 9 ventôse an XIII, la distance doit être de six mètres; mais le préfet peut la réduire jusqu'à la distance de droit commun qui, d'après le Code civil, est de deux mètres. Quant aux haies vives, elles peuvent être plantées à six pieds, mais l'administration peut la diminuer et d'après le règlement de 1858, art. 7, elle est de cinquante centimètres, ce qui est la distance de droit commun d'après le Code civil (art. 671).

§ 3. — Chemins de fer.

Sommaire.

378. Divisions du paragraphe.
379. Historique du développement des chemins de fer.
380. Différents systèmes à suivre.
381. Système adopté par le législateur de 1842.

382. Concours des départements et des communes.
383. Plan du réseau à exécuter.
384. Allocations.
385. Concentration des compagnies. — Les six grandes compagnies.
386. Nouvelles lignes à construire.
387. Suite.
388. Convention du 11 juin 1859.
389. Revenu réservé. — Déversoir.
390. Chemin de fer d'intérêt local.
391. Suite.
392. Suite.
393. Suite.
394. Suite.
395. Loi du 11 juin 1880. — Anomalie.
396. Explication sur l'article 46 de la loi du 10 août 1871.
397. Des projets qui s'étendent sur plusieurs départements.
398. Participation éventuelle de l'État aux bénéfices.
399. Inspection.
400. Commissaires de surveillance.
401. De la concession et de sa nature juridique.
402. Le chemin de fer fait partie du domaine public.
403. La concession est-elle un droit susceptible d'être hypothéquée?
404. Police des chemins de fer.
405. Chemins de fer industriels.
406. Suite.
407. Tramways.
408. Suite.
409. Suite.
410. Concours de l'État pour les chemins sur route.
411. Durée de la concession.
412. La concession est-elle révocable?

378. La création et l'exploitation des chemins, dont les progrès ont été si rapides dans les soixante dernières années, ont créé des rapports nouveaux qui ont rendu nécessaires beaucoup de lois et de règlements d'administration publique. L'application de ces lois et règlements a donné lieu à beaucoup de litiges et à de nombreuses décisions soit des juridictions administratives soit des tribunaux ordinaires. Les commentaires sont aussi fort nombreux et sur cette matière il existe une littérature juridique abondante, riche même, car on pourrait citer plusieurs traités d'un mérite exceptionnel.

La matière est compliquée car elle peut être envisagée à plusieurs points de vue qui tous n'appartiennent pas au droit admi-

nistratif. La partie qui nous appartient se répartit elle-même entre divers chapitres et nous la retrouverons sous plusieurs rubriques.

Avant tout, il faut s'occuper de la création du chemin, de son classement, de la constitution de la voie et de sa conservation. — Pour sa conservation de nombreuses servitudes d'utilité publique ont été les unes spécialement créées, les autres étendues de la législation sur la voirie. Nous les exposerons en nous occupant des servitudes de voirie. Le développement des dispositions relatives au classement trouvera place au titre de l'Expropriation. L'exécution des travaux de chemin de fer n'est pas autre chose qu'un marché de travaux publics, sauf quelques dispositions particulières que nous mentionnerons en traitant la partie générale. Quant à l'exploitation du chemin de fer, elle touche sans doute par quelques points au droit administratif, mais ce n'est que par exception; car, en général, l'industrie et le commerce — même quand l'industriel est une compagnie concessionnaire d'un chemin de fer — relèvent du droit commun et des tribunaux ordinaires.

379. Le début des chemins de fer date de la Restauration, de la partie prospère de cette période, à peu près du milieu de sa durée. Mais l'initiative n'en fut pas prise par le Gouvernement. C'est l'industrie privée qui établit les premiers chemins de fer sur des petits parcours, dans son propre intérêt, pour aborder ou pour retenir plus facilement une clientèle, ou pour diminuer les frais de production en abaissant les frais de transport des matières premières et l'expédition des produits fabriqués. La nouvelle industrie ne fit pas de rapides progrès tant qu'elle fut abandonnée à l'intérêt privé. Celle-ci d'ailleurs était incapable d'adopter un plan d'ensemble, et l'État pouvait seul conduire les travaux avec l'esprit de suite qui est indispensable à la réussite d'une œuvre aussi considérable. Il fallait d'ailleurs entraîner les capitalistes peu disposés à se lancer dans des entreprises si peu connues, et dont la confiance était refroidie par les difficultés des premières tentatives. C'est en 1842 seulement que fut arrêté le plan général par une loi du 11 juin, loi fondamentale qui donna une impulsion décisive à la formation de notre réseau.

380. Deux systèmes s'offraient au législateur. Il pouvait laisser à l'industrie privée la formation et l'exploitation des chemins de fer, en réservant le rôle de police qui convient à l'État pour assurer la sûreté des voyageurs ainsi que la sincère et loyale exécution des contrats. C'est celui qu'avait adopté l'Angleterre et cet exemple prouvait que l'industrie privée n'était pas essentiellement impuissante pour achever de semblables projets. Le second système consistait à garder pour l'État une industrie qui touchait de si près à une foule de services publics, qui pouvait devenir puissante et créer des administrations nombreuses, qui allait probablement transformer la situation économique, qui intéressait aussi la défense du pays ; car dès le début, les esprits prévoyants ne se dissimulèrent pas que les chemins de fer amèneraient dans l'art de la guerre, non moins de changements que dans les rapports commerciaux. Jamais il n'avait été plus vrai de dire : *Novus rerum nascitur ordo*. Aussi l'État était-il invité par de nombreux organes de l'opinion publique à prendre pour lui cette force naissante qui pouvait l'enrichir sans dépouiller personne de situations acquises. Parmi ceux qui l'exhortaient à faire ainsi, les uns étaient déterminés par l'esprit de système qui les portait à augmenter autant que possible l'action de l'État; les autres y ajoutaient leurs cris intéressés, parce qu'ils étaient bien persuadés que l'État viendrait plus sûrement et plus rapidement à bout de l'achèvement de pareils travaux.

381. Les législateurs de 1842, vivement sollicités par ces deux solutions radicales, s'arrêtèrent à un moyen terme qui leur parut convenir au tempérament de la France, où l'initiative individuelle est loin d'être nulle mais où il est difficile de rien faire de grand sans le concours de l'administration qui est la première des forces. Cette observation était plus vraie à cette époque qu'elle ne l'est aujourd'hui, parce que l'initiative des particuliers n'était pas en 1842 ce qu'elle est devenue depuis, grâce même à l'admirable développement de nos transports. La loi du 11 juin 1842 décida que les chemins de fer seraient construits avec le concours de l'État, des départements et des communes et celui des concessionnaires. L'article 3 fixait de la

manière suivante les conditions auxquelles ce concours serait donné. « Les indemnités dues pour terrains et bâtiments dont l'occupation sera nécessaire à l'établissement des chemins de fer et de leurs dépendances seront avancées par l'État et remboursées à l'État jusqu'à concurrence des deux tiers par les départements et les communes. — Il n'y aura pas lieu à indemnité pour l'occupation des terrains ou bâtiments appartenant à l'État. » Le tiers seulement de la dépense d'infrastructure, pour les terrassements, les ouvrages d'art et les stations devait rester définitivement à la charge de l'État. Quant à l'industrie privée ou compagnie concessionnaire, elle devait être chargée des travaux de superstructure, de la pose des rails et du ballastage, de l'achat du matériel et de l'exploitation. « Article 6. La voie « de fer y compris la fourniture du sable, le matériel et les frais « d'exploitation, les frais d'entretien et de réparation du che- « min, de ses dépendances et de son matériel resteront à la « charge des compagnies auxquelles l'exploitation sera donnée « à bail. »

382. Le concours des départements et des communes fut vivement débattu dans le cours de la discussion. On fit observer avec insistance et non sans force, que les chemins de fer étaient des entreprises de viabilité générale, intéressant l'ensemble de la population comme les grandes routes, et que pour celles-ci, les départements et les communes traversés n'avaient pas été appelés à supporter une partie de la dépense. Mais le ministre des travaux publics insista pour le maintien du projet : « C'est en laissant aux localités, dit-il, la plus grande part des indemnités de terrains que nous intéressons les jurys locaux à en retenir le règlement dans de justes limites. Combien de sacrifices auraient été épargnés à l'État si ce système eût été adopté plus tôt! Combien de capitaux auraient pu être employés en travaux utiles, au lieu d'avoir été employés à payer d'avides spéculateurs quatre et cinq fois la valeur des terrains qu'on leur demandait. »

La disposition fut maintenue; mais les réclamations les plus vives ne tardèrent pas à s'élever contre la dépense imposée aux départements et aux communes; il fallut y renoncer et, sur ce point, la loi du 11 juin 1842 fut abrogée par celle du 19 juillet

1845. Par suite de cette modification, la dépense des chemins de fer devait être partagée entre l'État qui se chargeait d'acheter les terrains, de bâtir les stations et de livrer la voie en état de recevoir les travaux de superstructure et les compagnies concessionnaires qui devaient supporter la dépense, évaluée aux 5/12es de la voie, du sable, du matériel, de l'entretien et de l'exploitation.

383. Pour le plan des chemins de fer à exécuter, la loi, comme l'édit de 1776 et le décret du 16 décembre 1811, prenait pour centre Paris, et de ce point, faisait partir des chemins de fer dans les directions suivantes :

« Il sera établi un système de chemin de fer se dirigeant :

1° De Paris :

Sur la frontière de Belgique par Lille et Valenciennes;

Sur l'Angleterre, par un ou plusieurs points du littoral de la Manche, qui seront ultérieurement déterminés;

Sur la frontière d'Allemagne par Nancy et Strasbourg;

Sur la Méditerranée par Lyon, Marseille et Cette;

Sur la frontière d'Espagne, par Tours, Poitiers, Angoulême, Bordeaux et Bayonne;

Sur l'Océan, par Tours et Nantes;

Sur le centre de la France par Bourges;

2° De la Méditerranée sur le Rhin par Lyon, Dijon et Mulhouse;

De l'Océan sur la Méditerranée par Bordeaux, Toulouse et Marseille. »

384. Après avoir tracé le plan et posé la règle générale de l'établissement des chemins de fer, la loi déterminait les sommes qui seraient allouées immédiatement pour chacune des lignes et les ressources au moyen desquelles il y serait pourvu pour l'exercice courant.

Les législateurs de 1842 n'entendirent cependant pas poser une règle inflexible; ils réservèrent eux-mêmes par une disposition formelle la faculté de mettre, suivant les cas, la dépense entière à la charge de la compagnie concessionnaire. Beaucoup de lignes parmi les meilleures étaient encore à concéder et il était au moins possible, que pour quelques-unes on trouvât des

compagnies disposées à prendre toute la dépense à leur charge. En effet, il s'en présenta qui acceptèrent ces conditions, les unes purement et simplement, les autres en demandant une subvention de l'État.

385. Les compagnies nombreuses d'abord tendirent à se réunir et à se fondre. C'est grâce à ce travail de concentration, autorisé et favorisé par l'administration, que presque tous les chemins de fer étaient vers 1859 entre les mains de six grandes et puissantes compagnies dont la prospérité allait croissant parce qu'elles n'étaient chargées que de bonnes lignes. Leur prospérité était progressive parce que le trafic ne cessait pas de se développer. Il s'en fallait beaucoup cependant que le but fût atteint, et la France, au point de vue des voies ferrées, était encore dans la situation où elle se trouvait pour la viabilité ordinaire lorsqu'il n'y avait ni chemins vicinaux ni routes départementales et qu'une partie seulement des grandes routes nationales était ouverte. Il fallait aborder les lignes médiocres et on ne pouvait offrir à des concessionnaires nouveaux que des avantages inférieurs à ceux des premières concessions. Il est vrai que les capitalistes étaient rassurés par le succès des premières compagnies et que l'opinion publique était habituée à la nouvelle industrie; mais il était évident qu'on ne pouvait pas espérer la même prospérité pour des entreprises qui offraient des conditions moins favorables.

386. Les six grandes compagnies pouvaient tirer des nouvelles lignes ce que d'autres ne pouvaient pas leur demander. En se chargeant de ces communications de deuxième ordre, elles augmentaient la circulation sur les artères déjà exploitées et par suite le revenu de leur réseau. Même dans le cas où elles perdraient sur les nouvelles lignes, elles pouvaient s'indemniser par l'élévation des recettes sur les lignes anciennes. Au contraire, des concessionnaires nouveaux auraient été strictement réduits aux recettes de leur concession et auraient porté, sans que celles-ci fissent aucun sacrifice, aux grandes compagnies le concours d'affluents nombreux et productifs. Il était à craindre que l'exécution du nouveau réseau ne fût très lente si on attendait que des compagnies nouvelles eussent la hardiesse de les entreprendre.

Il aurait été juste, en tous cas, de demander aux anciennes une contribution à une dépense qui devait leur profiter dans une si large mesure. Une trop grande prospérité avait d'ailleurs ses dangers si elle coïncidait avec de la mauvaise volonté. Il était à craindre que l'État ne fût déterminé à user de la faculté de rachat soit pour faire des chemins de fer un grand service public, soit pour le concéder à d'autres compagnies en y mettant pour condition l'exécution du nouveau réseau. Les compagnies, après avoir pesé ces considérations diverses, acceptèrent la concession des nouvelles lignes; elles y consentirent même d'abord sans demander à l'État ni subvention ni garantie d'intérêts.

387. A la fin de 1857, il y avait environ 16,000 kilomètres de chemins de fer concédés, dont 15,000 aux six grandes compagnies et 1,000 seulement à huit petites compagnies. — De 1852 à 1857 les grandes compagnies avaient dépensé plus de deux milliards et étaient parvenues à exploiter 7,453 kilomètres. C'est en faisant appel au crédit par l'émission d'obligations qu'elles avaient pu réunir les capitaux nécessaires à cette énorme dépense.

En 1857, le public conçut des craintes sur la solidité des compagnies et sur la bonté des obligations. Les émissions se multipliaient et la place était encombrée de ces titres qui venaient à la fois de six sources fréquemment ouvertes. N'était-il pas à craindre que cette valeur ne fût avilie par son abondance et que pendant longtemps les compagnies ne fissent attendre le paiement des coupons. La dépense était immédiate et les recettes étaient éloignées. Comment le service des intérêts serait-il assuré? Dans les premières années, c'est à peine si la recette pouvait couvrir les frais d'exploitation; les porteurs d'obligations n'avaient donc pas, de longtemps peut-être, à compter sur le produit. Quant au capital représenté par les actions il avait le premier et, avant l'appel aux prêteurs, été dépensé à l'exécution des travaux. Ces appréhensions devenant générales, il en résulta pour les compagnies une difficulté de placer leurs obligations et cette difficulté ne tarda pas à prendre le caractère d'une vraie crise qui rendit nécessaire l'intervention de l'État.

388. L'État pouvait rassurer les porteurs d'obligations en assurant le service des intérêts et en donnant l'exemple de la confiance dans l'avenir des compagnies. Son concours était nécessaire; il pouvait y mettre des conditions. Les négociations s'ouvrirent entre le ministre et les représentants des compagnies et de ces pourparlers sortirent les conventions du 11 juin 1859, qui furent ratifiées par le Corps législatif.

On partit de cette idée qu'il ne serait pas juste de joindre aux concessions premières des lignes peu productives jusqu'au point d'atteindre le revenu des actionnaires. Ce revenu, qui avait progressé jusque-là, ne pouvait que baisser si les compagnies acceptaient de nouvelles concessions peu fructueuses. On devait s'attendre de la part des administrateurs à une résistance difficile à vaincre si le revenu des actionnaires n'était pas assuré. Le moyen auquel on s'arrêta consistait à distinguer l'ancien et le nouveau réseau. Pour l'ancien réseau qui se composait des lignes concédées avant 1857, on réserva une partie du revenu qui assurât aux actionnaires le dividende qu'ils avaient perçu avant les conventions nouvelles. Ce qui restait après prélèvement du *revenu réservé,* devait servir à compléter les recettes du nouveau réseau; c'est à ce système que, par un emprunt fait à la langue de leur spécialité, les ingénieurs ont donné le nom de *déversoir*. En cas d'insuffisance des recettes et du complément fourni par le jeu du déversoir, l'État s'engageait à garantir l'intérêt et l'amortissement, mais seulement à charge d'avance remboursable par la compagnie, à partir du moment où les recettes seraient améliorées au point de faire face à toutes ses charges. Enfin l'État stipulait une participation aux bénéfices à partir d'un taux de rémunération du capital-action qui était fixé par la convention; mais cette clause ne devait avoir effet qu'à partir de 1872.

389. Le revenu réservé était formé des éléments suivants : 1° la somme nécessaire pour assurer aux actionnaires le dividende des dernières années; 2° l'intérêt et l'amortissement des obligations émises pour l'ancien réseau; 3° la différence pour les obligations du nouveau réseau entre l'intérêt et l'amortissement garanti par l'État jusqu'à concurrence seulement de 4 fr. 65

et le coût réel qui est calculé à 5 fr. 75, soit 1 fr. 10 d'écart entre la dépense effective annuelle et la garantie de l'État. — Ces bases n'ont pas été modifiées depuis. Les conventions de 1859 ont été revues, on a rectifié des évaluations qui n'étaient pas tout à fait exactes, mais le système n'a pas changé; il a été appliqué à de nouvelles lignes, et par suite il a fallu modifier le capital garanti et aussi le revenu réservé, puisque l'un de ses éléments consiste dans une partie de la dépense relative au nouveau réseau. A la garantie par l'État de l'amortissement et de l'intérêt à titre d'avance a quelquefois, par exception, été ajoutée une subvention à cause des difficultés extraordinaires de l'entreprise. Mais, à part quelques modifications qui portent sur l'exécution et l'application, le système de 1859 est demeuré la règle suivie pour la construction du nouveau réseau. C'est cette convention qui imprima aux travaux une vive impulsion et c'est grâce à son action qu'on était arrivé, en 1870, à un total de 23,401 kilomètres concédés sur lesquels 17,464 étaient livrés à l'exploitation.

390. L'activité des compagnies ne répondait cependant pas à l'impatience des populations. Des départements riches qui ne voulaient pas se résigner à une attente trop longue, offrirent de faire la dépense et demandèrent l'autorisation de les concéder. Ne pouvait-on pas même par un décret, les autoriser à ouvrir une route nouvelle? Pourquoi ne les autoriserait-on pas dans la même forme à construire un chemin de fer? Le conseil général du Bas-Rhin pensa même que rien ne s'opposerait à l'application de la loi sur les chemins vicinaux et il classa sept chemins de fer locaux, en affectant à leur établissement les ressources spéciales créées par la loi du 21 mai 1836, mais en y ajoutant une subvention. Cette initiative hardie fut bientôt suivie par les demandes de soixante-deux départements. Le gouvernement sollicité par des réclamations aussi vives, ne tarda pas à présenter un projet qui est devenu la loi du 12 juillet 1865 sur les chemins de fer d'intérêt local.

391. Les chemins de fer d'intérêt local purent être établis de deux manières, d'après l'article 1er de la loi : 1° par les départements ou les communes, avec ou sans le concours des pro-

priétaires intéressés; 2° par des concessionnaires avec le concours des départements ou des communes. L'article 46 n° 12 de la loi sur les conseils généraux mit au nombre des affaires sur lesquelles le conseil général statue définitivement « la direction des chemins de fer d'intérêt local, le mode et les conditions de leur construction, les traités et dispositions nécessaires pour en assurer l'exploitation. » Ces dispositions ont été absorbées par la loi du 11 juin 1880 qui abroge la loi de 1865 et a complété, en ce point, la loi du 10 août 1871.

392. S'il s'agit d'un chemin de fer à établir sur le territoire de plusieurs communes dans le même département, le conseil général en fixe la direction, le mode et les conditions de construction, ainsi que les traités et dispositions à prendre pour leur exécution. Ces conditions et dispositions doivent être conformes à un cahier des charges-type arrêté par décret en Conseil d'État; il ne peut y être dérogé qu'avec une approbation spéciale. Comment cette autorisation serait-elle donnée? Par la loi qui doit intervenir en tous cas pour autoriser l'exécution. L'article 2 de la loi du 11 juin 1880 dit, en effet. « Sauf les modifications qui seraient apportées par la convention et la loi d'exécution; » et plus bas : « l'utilité publique est déclarée, et l'exécution autorisée par une loi. » — Cette disposition donne lieu à plusieurs observations.

393. Nous ferons remarquer d'abord que la loi spéciale est exigée, soit qu'il y ait dérogation au cahier des charges-type, soit qu'il n'y en ait pas. La loi générale ne dit pas qu'une autorisation expresse doit être écrite dans la loi spéciale, et l'approbation d'ensemble suffirait pour l'adoption des clauses dérogatoires tout aussi bien que pour les clauses conformes. La loi spéciale n'est exigée que pour l'expropriation; mais à propos de l'expropriation, le pouvoir législatif peut examiner l'ensemble du projet et refuser la déclaration d'utilité publique, s'il désapprouve, dans le fond, le projet de chemin. Il est difficile de limiter le pouvoir d'approuver quand on le remet à une autorité si élevée qu'il est même impossible d'accorder le recours devant une autorité plus haute. Dire que le conseil général statue définitivement sur cette catégorie d'affaires, c'est dépasser la vérité si

une loi est nécessaire pour autoriser l'exécution. En somme, c'est comme si on avait dit — ou peu s'en faut — que la délibération du conseil est soumise à l'approbation législative.

394. L'article 46 n° 12 de la loi sur les conseils généraux portait que le conseil général statue définitivement sur la direction du chemin de fer d'intérêt local, sur le mode et les conditions de leur construction, sur les traités et dispositions de leur exploitation. Quant à l'autorisation de l'exécution, l'utilité publique était déclarée par décret et non par une loi. La loi du 27 juillet 1870 qui avait rétabli les dispositions sur ce point, de la loi du 3 mai 1841, n'exigeait pas dans tous les cas une loi spéciale. Pour les travaux départementaux et communaux, en particulier, un décret suffisait et il n'en fallait pas davantage, même pour les travaux entrepris par l'État, s'il s'agissait d'embranchements ayant moins de 20,000 mètres.

395. La loi du 11 juin 1880 a donc consacré cette anomalie qu'une loi est toujours nécessaire pour autoriser l'exécution de chemins de fer par les départements et les communes, tandis que pour des chemins d'intérêt général un décret est suffisant si la longueur de l'embranchement a moins de 20,000 mètres. Cette incohérence ne s'est pas glissée dans la loi à l'insu de ses rédacteurs; elle fut signalée à plusieurs reprises par un membre de la commission (M. Batbie). On ne réfuta pas l'objection, mais on fit observer qu'une loi sur l'expropriation était en préparation et que la discussion de cette loi serait l'occasion naturelle pour raccorder ces dispositions et faire disparaître une incohérence qui ne pouvait être que temporaire[1].

396. C'est ici le lieu d'expliquer une observation que nous avons faite pendant la discussion de la loi des conseils généraux et qui ne paraît pas avoir été comprise quand nous l'avons présentée. Nous avons dit que le classement était la chose importante et que si le conseil général statuait définitivement sur le

[1] On pourrait soutenir, bien que les travaux préparatoires ne fournissent aucun argument à l'appui, que pour les chemins de fer d'intérêt local comme pour ceux d'intérêt général, la loi spéciale ne doit être exigée que s'il s'agit de *lignes principales*, mais que pour les *embranchements* un décret serait suf-

classement, l'expropriation n'était qu'une formalité. Cette proposition fut entendue avec surprise et le ministre de l'intérieur (M. Lambrecht) me répondit en ces termes : « Dans l'article 46 on ne donne pas aux conseils généraux le droit de déclarer l'utilité publique, on leur donne le droit de classer les chemins; mais voici précisément où la propriété privée trouve une garantie; c'est que si un conseil général, se laissant entraîner dans l'intérêt d'une entreprise de ce genre à faire des travaux qui ne seraient pas d'une utilité incontestable, venait inutilement porter atteinte à une propriété privée, alors on trouverait dans la résistance du pouvoir souverain à la déclaration d'utilité publique une garantie pour la propriété privée. » Que la propriété privée, dirai-je à mon tour, soit entourée de la plus grande somme de garanties, rien de mieux et certes, moins que tout autre, je suis porté à me plaindre des précautions prises à ce sujet. J'aurais trouvé tout naturel qu'on eût dit : le conseil général délibérera sur les projets de routes ou de chemins de fer, sur les conditions de la construction et sur celles de l'exploitation; mais la délibération ne sera, suivant les cas, exécutoire qu'en vertu d'un décret ou d'une loi spéciale déclarant l'utilité publique et autorisant l'exécution. Commencer par dire que le conseil général *statue définitivement* sur le classement du chemin; mais qu'à propos de l'expropriation le pouvoir législatif pourra examiner l'utilité du projet et refuser la déclaration si le projet lui semble inutile, c'est dire des choses qui s'accordent mal. Au reste, je le reconnais, l'observation que je fis avait plus d'importance au point de vue de la rédaction qu'au fond.

397. Lorsque le projet doit s'étendre sur plusieurs départements, il y a lieu de suivre les dispositions des articles 89 et suivants de la loi du 10 août 1871. — Si le chemin ne sort pas du territoire d'une commune, le conseil municipal a les mêmes

fisant au-dessous de 20,000 mètres. Le texte n'est pas formellement contraire à cette opinion et on peut la fonder sur ce motif qu'il ne serait pas raisonnable d'exiger, en ce qui concerne les embranchements des chemins de fer d'intérêt local, ce qu'on n'exige pas pour ceux d'intérêt général.

attributions que le conseil général a pour les chemins de fer départementaux. — Quant aux ressources qui pourront être employées à la construction des chemins de fer d'intérêt local, la loi du 11 juin 1880, article 12, permet d'y affecter les ressources spéciales créées par la loi du 21 mai 1836, mais à la condition toutefois que la commune aura assuré l'entretien de tous ses chemins vicinaux classés et l'exécution de tout son réseau subventionné. Il est évident, d'une autre part, que si le département ou la commune avaient des ressources disponibles, elles pourraient les employer à des chemins de fer d'intérêt local. Enfin l'État peut accorder une subvention. « Au moment de la construction, dit l'article 13, l'État pourra s'engager à payer une subvention qui assure les frais d'exploitation, et un revenu de 5 0/0 au capital de premier établissement. « La subvention de l'État sera formée : 1° d'une somme fixe de 500 fr. par kilomètre exploité; 2° du quart de la somme nécessaire pour élever la recette brute annuelle (impôts déduits) au chiffre de 10,000 fr. par kilomètre pour les chemins établis de manière à recevoir les véhicules des grands réseaux et 8,000 fr. pour ceux qui ne peuvent pas recevoir ces véhicules : en aucun cas, la subvention de l'État ne pourra élever la recette brute au-dessus de 10,500 fr. ou de 8,500 fr., suivant les cas, ni attribuer au capital de premier établissement plus de 5 0/0 par an. »

La subvention de l'État est soumise à deux autres restrictions. Premièrement, les engagements de l'État ne peuvent pas dépasser les sommes fixées chaque année, pour cet objet, par la loi de finances. En second lieu, la somme imposée au Trésor ne peut pas dépasser 400,000 fr. pour l'ensemble des lignes situées dans le même département.

398. Une participation éventuelle aux bénéfices est aussi réservée à l'État lorsque le produit brut de la ligne subventionnée devient suffisant pour couvrir les frais d'exploitation et assurer un revenu de 6 0/0 au capital de premier établissement. Le surplus de la recette est partagé en deux parts dont l'une attribuée au concessionnaire et l'autre partagée entre l'État, le département ou, s'il y a lieu, la commune et les autres intéressés dans la proportion des avances faites par chacun d'eux,

jusqu'à concurrence du remboursement complet de ces avances sans intérêts. La participation prévue par l'article 15 de la loi est une participation légale et de droit, à défaut de stipulations spéciales; mais il est évident qu'on pourrait par des conventions en établir d'autres et, en particulier, faire participer les concédants aux bénéfices même au delà des avances qu'ils auraient faites.

399. Les garanties d'intérêt, la participation éventuelle aux bénéfices font que l'État est appelé à intervenir dans les affaires des compagnies concessionnaires, non-seulement pour assurer l'établissement et la sûreté de la voie, pour la régularité de l'exploitation et l'exécution du cahier des charges, mais aussi au point de vue financier pour surveiller les opérations et se rendre exactement compte des recettes et des dépenses. Aussi l'État a-t-il dû organiser un contrôle multiple. Par les inspecteurs des finances il contrôle les recettes et les dépenses au point de vue de la garantie d'intérêts et de la participation éventuelle aux bénéfices. Au point de vue de l'intérêt général, il est chargé d'assurer la conservation et la sûreté de la voie et aussi la régularité de l'exploitation. Un inspecteur général pour chacune des six grandes compagnies est placé à la tête du service de la voie et de l'exploitation. Il a sous ses ordres des ingénieurs et des conducteurs des ponts et chaussées pour tout ce qui concerne l'entretien, la conservation et la protection de la voie; des ingénieurs des mines pour tout ce qui concerne la réception et l'entretien des machines à vapeur fixes, des machines locomotives et voitures, la fixation des heures de départ et d'arrivée, le nombre et la succession des convois. L'inspecteur général a, pour surveiller le service de l'exploitation commerciale, des inspecteurs et sous-inspecteurs. D'après le décret du 26 juillet 1852, ces inspecteurs sont chargés spécialement de vérifier les propositions des compagnies relatives à l'application ou à la modification des tarifs, à la perception des taxes et des frais accessoires; ils constatent le mouvement de la circulation, les dépenses et les recettes de l'exploitation; ils sont consultés sur les règlements du service. — Viennent ensuite les commissaires de surveillance administrative qui sont placés à la fois sous les ordres des ingénieurs et des inspecteurs.

400. Les commissaires de surveillance administrative sont attachés aux gares les plus importantes. Leurs attributions, qui sont déterminées par l'arrêté ministériel du 21 octobre 1848, consistent à surveiller l'exécution des mesures relatives à la composition, au départ et à l'arrivée des convois; à constater les irrégularités de l'exploitation et à recueillir les plaintes et les réclamations du public s'il y en a qui touchent à l'exploitation; à assurer le maintien du bon ordre dans les cours et à leurs abords, dans les salles d'attente et sur les quais d'embarquement. Indépendamment de ces fonctions générales, chacun d'eux est chargé de l'inspection d'une section de ligne sur laquelle ils sont tenus de faire des tournées périodiques. Ils ont la qualité d'officiers de police judiciaire en vertu de la loi du 27 février 1850.

Il ne faut cependant pas les confondre avec les commissaires spéciaux de police créés par le décret du 22 juin 1855. Ceux-ci sont chargés de l'exécution des mesures de sûreté et de police générale, tandis que les commissaires de surveillance administrative sont attachés spécialement au contrôle de l'exploitation commerciale. Il a paru commode d'y ajouter la qualité d'officiers de police judiciaire, soit parce qu'ils sont présents fréquemment dans la gare, soit parce qu'à l'occasion des accidents qu'ils sont chargés de constater sur leur section, ils peuvent aussi avoir à constater des délits.

401. Demandons-nous maintenant quelle est la nature du droit qui résulte d'une concession de chemin de fer? C'est une chose nouvelle qu'il aurait été bon de définir spécialement par la loi[1], au lieu de laisser la doctrine et la jurisprudence entreprendre cette œuvre avec les principes généraux ou plutôt par l'application de dispositions qui n'avaient pas été faites pour

[1] La même observation est faite par M. Alfred Gautier, *Précis des matières administratives*, 1879, p. 252 : « Aussi pourrait-on aisément, dit-il, en imitant l'exemple de pays voisins, permettre aux compagnies de donner un droit de préférence et de suite sur le matériel en réglementant ce droit suivant ce que comporte son objet. Aujourd'hui certains cahiers de charges reconnaissent un droit de préférence sur le matériel ou les revenus des compagnies aux porteurs d'obligations..... Ces stipulations pourraient être re-

une chose si imprévue. Est-ce un droit réel, est-ce une emphytéose; est-elle susceptible d'hypothèque? Ces questions ont été controversées et le sont encore.

Une opinion qui tend à prévaloir consiste à dire que la concession ne confère aucun droit réel immobilier qui soit susceptible d'hypothèque, que c'est uniquement la collation du droit à percevoir des péages ou taxes du transport et que c'est un droit mobilier. « Le concessionnaire du chemin de fer, dit M. Aucoc, est à l'égard de l'administration comme du public, tantôt un entrepreneur de travaux publics, tantôt un entrepreneur de services de transport. Il n'est pas autre chose. »

Un droit réel, ajoutent les partisans de cette opinion, est un démembrement de la propriété. Or, comment pourrait-il y avoir un démembrement de la propriété d'un chemin de fer? La loi du 15 juillet 1845 et celle du 11 juin 1880 en font des dépendances de la grande voirie et par conséquent du domaine public. Mais le domaine public est hors du commerce et son essence répugne à la constitution de droits réels sur ce qui n'est pas susceptible de propriété privée. Ces notions sont contradictoires et là où il y a domaine public il ne peut pas y avoir droits réels privés.

A quelles conséquences ne serait-on pas conduit si on pouvait hypothèquer un chemin de fer! Où se ferait l'inscription de l'hypothèque? La fera-t-on dans les nombreux arrondissements que traverse la voie ferrée ou seulement au centre de la compagnie? Si l'inscription est unique au siège de la société, on violera la règle du Code civil qui prescrit de la faire au bureau de la situation des biens. Si l'inscription est faite dans tous les arrondissements, les créanciers auront à prendre bien des renseignements quand ils voudront connaître la situation hypothécaire.

Le Conseil d'État s'est rangé à cette doctrine par un avis du 5

poussées avec raison par les tiers — les autres créanciers de la compagnie, qui ne sont forcés de subir que les hypothèques conférées légalement.» Ce droit de préférence cependant n'a de valeur que s'il est opposable aux tiers. Cette solution est bien grave au point de vue du crédit industriel, mais elle est la conséquence logiquement déduite de la doctrine que nous combattons au texte et à laquelle s'est rallié M. Gautier.

novembre 1874 concernant un chemin de fer d'intérêt local. Le cahier portait une clause ainsi conçue : « Le département conservera son droit d'hypothèque pour l'exercer immédiatement après les porteurs d'obligations. » Le Conseil a demandé la suppression de cette clause par le motif que les chemins de fer d'intérêt local font partie du domaine public départemental comme les chemins d'intérêt général appartiennent au domaine public national et qu'il est impossible d'admettre un démembrement de propriété privée sur un immeuble qui n'est pas dans le commerce.

402. Il est certain que le chemin de fer fait partie du domaine public national ou départemental. La loi du 15 juillet 1845 s'était bornée à dire qu'ils faisaient partie de la *grande voirie* et peut-être aurait-on pu discuter sur la portée et le sens de cette formule ; mais l'art. 11 de la loi du 11 juin 1880 ne permet aucun doute : « à toute époque, y est-il dit, une voie ferrée peut être distraite du domaine public départemental ou communal et être classée par une loi dans le domaine de l'État[1]. » Il faut cependant reconnaître que c'est un domaine public d'une espèce particulière. Les chemins de fer sont productifs de revenus et leur recette se compose de deux parties : 1° le péage qui est la rémunération des capitaux engagés dans la voie et 2° le prix du transport qui est la rémunération du service rendu. La somme perçue en bloc sur les voyageurs ou expéditeurs représente ces deux éléments dans le prix unique qui est payé. Or, il est difficile d'admettre, en ce qui concerne le péage, qu'il n'est pas le produit de valeurs immobilières, semblables à la rente foncière. D'un autre côté, la loi appelle bail le contrat avec la compagnie concessionnaire, et si le bail dure 99 ans il est naturel qu'on y voie un bail emphytéotique ; or, d'après la jurisprudence l'emphytéote peut donner hypothèque sur droit d'emphytéose. Y a-t-il un autre immeuble du domaine public qui offre ces caractères ? Il ne faut donc pas s'étonner si dans le projet de

[1] Les lois du 18 mai 1878 et 31 juillet 1879 qui ont compris dans le réseau des chemins de fer d'intérêt général certaines lignes d'intérêt local ont eu pour effet de les faire passer du domaine public départemental dans le domaine public national. C. d'Ét., 15 juillet 1881 (D. P. 1882, III, 111).

loi sur la réforme hypothécaire qui fut élaborée en 1850, la nouvelle rédaction proposée par l'art. 2118 comprit les concessions de canaux ou de chemins de fer au nombre des choses susceptibles d'hypothèque. Le projet de réforme n'a pas abouti et l'Assemblée de 1849 a dû se séparer avant l'achèvement de la loi; mais le projet, quoique inachevé, prouve que, dans la pensée des jurisconsultes[1] qui l'avaient préparé, l'idée d'un droit réel sur le domaine public ne paraissait pas être inadmissible, lorsque le domaine était productif d'un revenu. Surtout il ne faudrait pas tirer argument du texte du projet pour conclure que la concession n'est pas actuellement susceptible d'hypothèque, puisque la commission de 1850 croyait qu'un texte formel était nécessaire et qu'il y avait dans l'article 2118 une lacune à combler. Pour expliquer la nouvelle rédaction, il suffit de reconnaître qu'il y avait doute et que l'avantage de trancher une question douteuse avait paru aux législateurs du projet un avantage assez grand pour préciser ou compléter la disposition du Code civil.

Toute la question se réduit à savoir si le texte du Code civil est suffisant pour mettre la concession de chemin de fer au nombre des choses susceptibles d'hypothèque. Elle n'est pas nommée dans l'énumération, mais n'y est-elle pas comprise sous un autre nom? — On peut hypothéquer un droit d'usufruit sur un immeuble. Mais le droit d'usufruit est moins étendu que la concession. L'usufruit ne donne droit qu'aux fruits, c'est-à-dire aux produits périodiques pendant 30 ans, s'il s'agit d'une personne morale (art. 619 C. civil), tandis que la concession donne droit aux produits des immeubles concédés pendant une période ordinairement plus longue. Il est vrai qu'elle porte sur des choses du domaine public, mais nous répondrons avec M. Troplong : « Les choses immobilières qui ne sont pas dans le commerce ne peuvent être hypothéquées. Tels sont les fleuves, les rivières, les ports, les rues, quais, places, fontaines, chemins publics, le rivage de la mer.

[1] MM. de Vatimesnil et Valette étaient membres de la Commission chargée d'examiner le projet de loi sur la réforme hypothécaire.

« Toutefois les établissements qui sont formés sur les rivages de la mer par concession du gouvernement, tels que pêcheries, salines, peuvent entrer dans le commerce.

« Ainsi la Cour de Caen a jugé, par un arrêt du 3 août 1824, qu'une pêcherie établie par tolérance du roi, sur le rivage de la mer, constitue, au profit de celui qui l'a formée, ou de ses héritiers, un droit immobilier dont il a la jouissance exclusive, et qui, bien que résoluble au gré du gouvernement, est susceptible d'être grevé de l'hypothèque légale de la femme du concessionnaire[1]. »

403. Au reste plusieurs lois approuvant des concessions ont parlé d'hypothèque et l'avis précité du Conseil d'État, quelque grande que soit cette autorité, bien qu'il ait fait disparaître d'un projet la clause mentionnant l'hypothèque, peut-il l'emporter sur les textes des lois promulguées où l'hypothèque sur le chemin de fer est expressément réservée? Dans la loi du 15 juillet 1840, articles 11 et 20, les chemins de fer devaient être *affectés par privilège* au remboursement des avances faites par l'État. La disposition de la loi du 9 août 1847 sur le chemin de Montereau à Troyes est plus explicite et plus claire.

Art. 3. « La Compagnie affectera au paiement des intérêts et au remboursement de la somme empruntée : 1°.....; 2° le chemin de fer et toutes ses dépendances, ainsi que le matériel d'exploitation. — Les inscriptions hypothécaires, à cet effet, seront prises au nom de l'agent judiciaire du Trésor. »

Art. 5. « La Compagnie est autorisée à affecter et à hypothéquer en premier ordre, à la sûreté des emprunts qu'elle pourra être obligée de contracter pour payer les travaux d'exécution du chemin de fer et le matériel nécessaire à son exploitation, jusqu'à concurrence d'une somme de deux millions, *tous les droits utiles* qui dérivent pour elle de l'adjudication dudit chemin, passé à son profit le 25 janvier 1845, ainsi que le matériel de l'exploitation. »

Je ne m'arrêterai pas à l'objection tirée de la difficulté de l'inscription sur un long parcours et de la nécessité de faire

[1] Troplong, *Privilèges et hypothèques*, t. II, p. 36, n° 412.

inscrire à tous les bureaux d'hypothèques situés sur la ligne. Il suffira de faire remarquer qu'il s'agira toujours, en pareil cas, de sommes importantes pour lesquelles la formalité de l'inscription, même en la supposant compliquée, ne sera pas une dépense sensible si on la compare avec les intérêts à protéger. Sans doute cette objection prouve qu'il aurait fallu consacrer quelques dispositions spéciales à l'hypothèque sur les concessions de chemin de fer; mais, en somme, l'objection n'est pas insoluble et au besoin on la résoudra par des inscriptions multiples.

Nous ferons observer en terminant que le droit civil, en cette matière comme en tant d'autres, est forcément modifié dans quelques-unes de ces conséquences lorsqu'il touche à l'administration et aux services publics placés sous sa direction.

L'hypothèque produit deux effets : 1° le *droit de suite* et 2° le *droit de préférence*. En vertu du droit de suite, le créancier hypothécaire peut dire, au détenteur de l'immeuble hypothéqué : « payez ou délaissez, » et si l'acquéreur veut purger, il doit faire notifier son acte de vente aux créanciers qui peuvent, s'ils courent risque de n'être point payés, faire une surenchère et mettre l'immeuble en adjudication. Évidemment les changements de concessionnaire ne pourraient pas se faire comme s'il s'agissait d'un changement de propriétaire. Un nouveau concessionnaire doit être écarté si l'administration ne l'accepte pas. Le droit de suite ne peut être évidemment exercé que sauf l'approbation de l'autorité qui a le pouvoir de concéder. Mais, en ce qui concerne le droit de préférence, rien ne s'oppose à ce que, sur le prix de la concession vendue, les créanciers ne soient colloqués suivant l'ordre de leurs inscriptions. La distribution des deniers est indifférente au service public et il n'y a pas d'inconvénient à ce que la procédure de collocation suive son cours naturel. C'est une raison de plus pour prouver que le législateur aurait dû consacrer quelques dispositions spéciales à l'hypothèque sur les concessions de chemin de fer. Mais à défaut, l'hypothèque n'en peut pas moins être établie; seulement elle sera modifiée, quant au droit de suite, par

l'obligation de la combiner avec les attributions de l'administration sur la transmission des concessions[1].

Nous avions fait ces observations soit dans notre précis soit dans la première édition de notre traité; elles ont passé inaperçues, sans doute parce qu'elles n'étaient qu'indiquées. Nous les avons développées, avec la pensée que sous cette forme nouvelle elles paraîtront dignes d'être discutées.

404. Nous ne laisserons pas cette matière sans exposer quelques contestations auxquelles a donné lieu la police des chemins de fer. Un article de la loi du 11 juin 1842 avait dit que des règlements d'administration publique détermineraient les mesures et précautions nécessaires pour garantir la police, la sûreté, l'usage et la conservation des chemins de fer et de leurs dépendances. L'article 21 de la loi du 15 juillet 1845 a fixé les peines de contravention à ces ordonnances de 16 à 3,000 fr. « Toute contravention aux ordonnances royales portant règlement d'administration publique sur la police, la sûreté et l'exploitation du chemin de fer et aux arrêtés pris par les préfets sous l'approbation du ministre des travaux publics, pour l'exécution des dites ordonnances sera punie d'une amende de 16 fr. à 3,000 fr. » C'est la sanction qui notamment garantit l'ordonnance du 15 novembre 1846 sur la police des chemins de fer.

Les compagnies ont soutenu que la peine de l'article 21 de la loi du 15 juillet 1845 a uniquement pour objet de garantir la sûreté du chemin de fer et qu'elle ne s'étend pas à l'exploitation; que spécialement aucune amende n'était applicable pour la sanction de dispositions prises pour la commodité des voyageurs et non pour leur sûreté; mais cette prétention n'a pas été admise et les tribunaux appliquent l'amende spéciale à tous les règlements, qu'ils aient pour objet la sûreté ou la commodité des voyageurs. Cependant l'infraction au cahier des charges ne donnerait lieu à aucune peine si la clause n'était pas reproduite soit dans l'ordonnance du 15 novembre 1846, soit dans un règlement du préfet approuvé par le ministre des travaux publics. L'inexécu-

[1] V. Aucoc, *Revue critique*, 1876, p. 81 et *Conférences*, t. III, p. 328 et suiv.

tion du cahier des charges n'est que la violation du contrat et la loi ne punit que l'infraction aux règlements.

405. En vertu de l'article 62 du cahier des charges les compagnies concessionnaires peuvent être obligées à établir, si l'administration l'exige, des embranchements destinés à desservir de grands établissements industriels, tels que les mines et houillères. Mais il peut se faire ou que l'établissement industriel soit trop éloigné de la ligne ou qu'il ait besoin de se mettre en communication avec un fleuve. Il faut alors construire, au lieu d'un embranchement qui se relie à une voie ferrée, un chemin industriel, construit aux frais de l'établissement desservi et dont il ait la libre disposition.

Ces chemins sont concédés par l'État comme les chemins d'intérêt général; par décret, si la longueur est de moins de 20,000 mètres; par une loi spéciale si la longueur dépasse ce chiffre[1]. Des conseils généraux avaient cru pouvoir faire des concessions de chemins de fer industriels; mais la loi du 11 juin 1880 sur les chemins de fer d'intérêt local ne contient qu'une seule disposition relative aux chemins de fer industriels; c'est l'article 22 qui, par renvoi à l'article 20, autorise le préfet à dispenser de clore la voie et, dans les endroits peu fréquentés, de mettre des barrières au croisement des routes à niveau.

L'état se réserve la faculté d'obliger le concessionnaire à établir des trains de voyageurs et de marchandises.

406. L'établissement fait tous les frais d'acquisition, de construction, d'entretien et d'exploitation; si on lui impose des trains de voyageurs et de marchandises, il perçoit le prix suivant les tarifs qui sont fixés à l'avance ou modifiés de gré à gré. Il semble d'après cela que la concession devrait être perpétuelle et que la propriété du chemin appartenir à l'établissement qui l'a construit à ses frais. Cependant la concession n'est que temporaire et ne dépasse pas 99 ans. De plus, à l'expiration de la concession, l'État reprend le chemin sans rembourser au concessionnaire le prix des terrains. Il résulte

[1] Les chemins de fer industriels sont régis par les lois antérieures à celle du 11 juin 1880 sur les chemins de fer d'intérêt local.

de là que le chemin industriel devenant la propriété de l'État l'établissement est obligé de payer pour passer sur le chemin qu'il a créé. On le dispense cependant d'acquitter la part du tarif qui correspond au péage; il paie seulement la part du transport dont l'exploitation par l'État lui épargne la dépense.

Cette solution a été adoptée parce que si le chemin de fer ne devait pas faire retour à l'État, il serait difficile, pour ne pas dire impossible, de justifier l'expropriation des terrains. Où serait l'utilité publique si l'établissement industriel restait propriétaire indéfiniment? C'est le droit éventuel de l'État qui peut expliquer ce sacrifice imposé à la propriété privée.

407. La loi du 11 juin 1880, après avoir réglé la matière des chemins de fer d'intérêt local, a consacré quelques dispositions aux tramways ou chemins sur route, voies ferrées à traction de chevaux ou de moteurs mécaniques (art. 26 et suiv.). Il n'y avait jusque-là aucun texte, et il avait fallu résoudre les questions qui s'étaient élevées à ce sujet par l'application des principes généraux.

Les tramways pouvant être établis sur les routes départementales ou communales aussi bien que sur les routes nationales, on s'était demandé s'il ne fallait pas reconnaître le droit de concession aux départements et aux communes comme à l'État, suivant que la voie empruntée serait nationale, départementale ou communale. Cette opinion n'avait pas prévalu dans la pratique, et le droit de concéder n'avait été reconnu qu'à l'État. C'est précisément parce que la situation était nouvelle, que la commune et le département avaient été écartés, car le droit de concession ne leur appartient qu'en vertu de la loi qui le leur attribue, tandis que l'État et le Gouvernement l'ont en vertu de leur compétence générale. On s'était donc arrêté à cette doctrine que l'État seul pouvait faire la concession, même sur les routes départementales et les chemins vicinaux. On avait ensuite poussé le système jusqu'à cette conséquence, que si l'État concédait, le tramway lui appartenait à l'expiration de la concession, et qu'il pouvait faire exploiter à son profit la voie ferrée sur la route départementale ou le chemin vicinal.

408. La loi du 11 juin 1880 dispose, au contraire, que la

concession est faite par l'État, le département ou la commune; par l'État, s'il s'agit de chemins sur routes nationales, pour tout ou pour partie; par le département, si la voie ferrée emprunte, en tout ou partie, une route départementale, un chemin de grande communication, un chemin d'intérêt commun, ou si elle doit s'étendre sur les chemins de plusieurs communes; par le conseil municipal, si le tramway est établi sur le chemin public dans les limites d'une seule commune. Le concédant aurait, à l'expiration, le droit de reprendre la voie ferrée aux clauses et conditions du cahier des charges; le droit de le stipuler appartient aux départements et aux communes, en vertu de la loi du 11 juin 1880, qui leur reconnaît expressément le droit de concéder et, par suite, le droit de fixer les conditions du retour, à l'expiration, de l'objet concédé au concédant.

409. L'État, le département et la commune ne peuvent pas faire la concession sans formalités. La loi veut qu'il soit procédé administrativement, suivant les formes qui seront déterminées par un règlement d'administration publique et dans lesquelles seront entendus les conseils généraux des départements ou les conseils municipaux des communes intéressées, lorsque la faculté de concéder ne leur appartient pas. L'utilité publique est déclarée, et l'exécution est autorisée par décret délibéré en Conseil d'État sur le rapport du ministre des travaux publics, après avis du ministre de l'intérieur. L'approbation par décret est donc nécessaire pour autoriser la concession, comme elle était nécessaire avant la loi; ce qui est changé, c'est que la concession n'appartient plus exclusivement à l'État et qu'elle peut, avec une autorisation par décret, être faite par un département ou par une commune. Les projets d'exécution doivent être approuvés par le ministre des travaux publics, s'il s'agit de tramways concédés par l'État; par le préfet dans les autres cas (art. 29 et 32).

410. Le concours de l'État pour la construction d'un chemin sur route peut être accordé, mais aux conditions suivantes : 1° qu'il s'agira d'un chemin de fer à traction de locomotives; 2° qu'il servira au transport des marchandises en même temps qu'au transport des voyageurs. Si la recette brute ne suffit pas pour couvrir les frais d'exploitation et assurer 5 0/0 annuellement du

capital d'établissement, l'État peut accorder une subvention, mais à la condition que soit le département, soit la commune, accordera une somme égale. Cette subvention se composera : 1° d'une somme fixe de 500 fr. par kilomètre exploité; 2° du quart de la somme nécessaire pour élever la recette brute annuelle (impôts déduits) à la somme de 6,000 fr. par kilomètre exploité.

411. La concession fixe la durée qui, ordinairement, est de quarante années. A l'expiration, le concédant, s'il ne veut pas conserver le tramway, peut exiger que la route ou le chemin soient remis dans l'état où ils étaient avant la concession. Le concessionnaire, en ce cas, enlève les rails, et détruit les ouvrages de manière à rétablir les lieux en bon état de viabilité (art. 35). Si, au contraire, le concédant veut conserver le tramway, il est substitué aux droits du concessionnaire sur la voie ferrée qui doit être remise en bon état d'entretien. Quant aux autres objets mobiliers ou immobiliers, le cahier des charges règle les droits des parties (art. 9 et 39).

412. On décidait avant la loi du 11 juin 1880 que la concession était révocable *ad nutum,* comme le sont en principe toutes les autorisations qui portent sur le domaine public. La loi du 11 juin 1880 est muette sur ce point, et nous pensons qu'elle n'a pas consacré un droit de révocation arbitraire, s'il n'est pas stipulé dans le cahier des charges.

§ 4. — Cours d'eau.

Sommaire.

413. Division des cours d'eau.
414. Des ruisseaux. — Y a t-il une différence légale entre les ruisseaux et les rivières non navigables ni flottables ?
415. A qui appartiennent les cours d'eau non navigables ni flottables ?
416. Suite.
417. Discussion des systèmes.
418. Suite.
419. Suite.
420. Suite.
421. Suite.

422. Discussion des systèmes.
423. Objection tirée de l'article 563. — Réfutation.
424. Objection historique.
425. Établissement des usines.
426. Différence entre les rivières navigables ou flottables et celles qui ne le sont pas.
427. Suppression des usines établies sur un cours d'eau non navigable ni flottable.
428. Formalités à suivre pour l'établissement des usines.
429. Suite.
430. Suite. — Oppositions.
431. Oppositions. — Suite.
432. Les voisins ont-ils le droit de réclamer une indemnité ?
433. Divers procédés à suivre pour la création d'une usine.
434. Propriété du bief.
435. Canal d'amener. — Droit d'irrigation.
436. Suite. — Droit de pêche.
437. Usine sur le lit de la rivière. — Droit d'irrigation des propriétaires situés en amont.
438. *Quid* pour les usines établies sur un cours d'eau navigable ou flottable?
439. Règlements d'eau.
440. Pouvoirs de l'administration.
441. Police des cours d'eau.
442. Règlement fait dans un intérêt privé.
443. Règlement par décret.
444. Concessionnaires antérieurs à 1566.
445. Règlement par arrêté du préfet.
446. Suite.
447. Règlements d'eau par décisions judiciaires.
448. Irrigation. — Loi du 29 avril 1845.
449. Suite.
450. Loi du 21 juillet 1847.
451. Propriété du canal d'irrigation.
452. Inondations. — Loi du 28 mai 1858.
453. Répartition de la dépense.
454. Suppression des digues.
455. Drainage.
456. Suite.

413. Nous avons déjà dit que les rivières navigables ou flottables font partie du domaine public (art. 538 C. civ.) et de la grande voirie (art. 1er de la loi du 29 floréal an X). On entend par cours d'eau navigables ceux qui peuvent porter bateaux, et par cours d'eau flottables ceux qui ne peuvent porter que des radeaux ou trains de bois. Les rivières qui ne transportent que des morceaux de bois isolés livrés au courant de l'eau et que, pour ce motif, on appelle *flottables à bûches perdues*, ne sont pas, malgré leur dénomination, des rivières flottables.

Au point de vue du régime administratif, elles sont considérées comme des rivières non navigables ni flottables.

414. Faut-il distinguer les rivières non navigables ni flottables des simples ruisseaux? Oui d'après Merlin : « Les rivières « navigables et les rivières non navigables ont cela de commun « qu'elles sont les unes comme les autres, consacrées à l'utilité « générale et qu'en conséquence elles sont, en droit, assimilées « de tous points, les premières aux grands chemins et les se- « condes aux chemins vicinaux et publics. — Les simples ruis- « seaux n'ont qu'une utilité bornée aux particuliers sur les ter- « rains desquels ils coulent[1]. »

L'assimilation que Merlin cherche à établir entre les cours d'eau et les chemins ne repose sur aucune disposition. Il est impossible, du moins en droit positif, de classer les rivières non navigables ni flottables dans la petite voirie, car précisément parce qu'elles ne sont ni navigables ni flottables elles ne sont pas des voies de communication. Des actes administratifs ayant déterminé quelles sont les portions de rivières navigables ou flottables, on peut reconnaître quelles sont les rivières navigables ou flottables et les distinguer d'avec celles qui ne le sont pas. Rien de semblable n'ayant été fait pour séparer les rivières non navigables ni flottables des simples ruisseaux, la distinction ne pourrait être faite qu'arbitrairement; car elle dépendrait du plus ou moins d'importance du cours d'eau, et le degré serait d'une reconnaissance difficile. Le droit romain disait que le caractère de fleuve dépend du volume des eaux, et qu'on en pou-

[1] Merlin, *Questions de droit*, t, II, v° *Cours d'eau*, § 1. V. cependant au Répertoire, v° *Rivière*, § 2, n° 4. « L'identité de raison veut que ce qui a été décidé pour un ruisseau, on le décide également pour une rivière non navigable ni flottable; car la loi ne met aucune différence entre l'une et l'autre. » Il s'agissait dans l'espèce du réquisitoire rapporté au Répertoire, v° *Rivière*, de savoir si l'usurpation sur un cours d'eau non navigable donnait lieu à l'application des dispositions pénales qui punissent ceux qui auraient dégradé ou embarrassé la voie publique. Merlin conclut à ce qu'on décide pour les cours d'eau non navigables comme l'avait fait un arrêt antérieur dans un cas où il s'agissait d'un simple ruisseau. Il y a contradiction puisque, d'après Merlin, les cours d'eau non navigables sont assimilables aux chemins vicinaux

vait juger par l'opinion des habitants : *Flumen ex magnitudine discernendum, aut existimatione incolentium* (Dig., *De fluminibus,* loi 1, § 1). Pourrait-on se décider d'après un signe si peu défini? Dans notre ancien droit, Loysel disait que « les « grosses rivières ont, pour le moins, 14 pieds; les petites 10 « et les ruisseaux 3 et demi. » Mais cette distinction n'a été nulle part adoptée par nos lois. En résumé, il y a une différence naturelle entre les ruisseaux et les rivières non navigables ni flottables, et cette différence devrait être déterminée par des mesures administratives fixant où commence la rivière et finit le ruisseau; mais il n'appartient pas à la doctrine de faire l'office de la loi, et comme de la rivière au ruisseau l'échelle des degrés est indéfinie, nous pensons que, dans notre législation positive, le même régime comprend les cours d'eau qui ne sont ni navigables nt flottables, quelle que soit d'ailleurs leur grandeur relative[1].

415. Cette proposition est importante parce qu'elle est de nature à exercer de l'influence sur la question, tant et si souvent controversée, de savoir si le lit des rivières non navigables ni flottables appartient aux riverains ou à l'État. Quoique la question ait été rendue banale par la fréquence de la discussion, nous ne pouvons pas nous dispenser de la traiter puisqu'elle est encore *tradita disputationibus.*

416. La doctrine et la jurisprudence se sont partagées entre quatre systèmes. Le premier consiste à soutenir que les rivières non navigables ni flottables font partie du domaine public, comme celles qui sont navigables ou flottables[2]. D'après le second, le cours d'eau appartient au domaine public et le lit aux

[1] V. en sens contraire, *Revue critique,* de juin 1867, article de M. Latreille. M. Alf. Gautier enseigne que la distinction entre les rivières non navigables ni flottables et les ruisseaux est aujourd'hui « un point laissé à l'appréciation souveraine des magistrats. » *Précis*, p. 175. V. l'arrêt cité plus bas de la cour de Bordeaux, 7 août 1862.

[2] Proudhon (*Traité du domaine public,* nos 733 et 936); Royer-Collard (*Revue de législation,* t. I, p. 460); Foucart, t. II, n° 477; Rives (*De la propriété du cours et du lit des rivières non navigables ni flottables*); Caron (*Actions possessoires*, n° 62); Douai, 18 décembre 1845.

riverains[1]. Dans le troisième, on soutient que le lit et le cours d'eau sont la propriété des riverains[2]. Les partisans du quatrième (c'est celui que le dernier état de la jurisprudence consacre) soutiennent que les rivières non navigables doivent être rangées dans la catégorie des choses d'un usage commun (art. 714 C. civ.)[3].

417. En présence de l'article 538 qui ne place dans le domaine public que les rivières navigables et flottables, il est impossible d'appliquer, avec les partisans du premier système, la même disposition aux rivières non navigables ni flottables. Ce serait ne tenir aucun compte d'une disposition formelle. Il est vrai que notre argument est *à contrario;* mais ce raisonnement a cette fois de la force parce qu'il nous ramène au droit commun. En effet, la domanialité publique est l'exception (puis-

[1] Duranton, t. V, n° 208; Cormenin, *Questions*, t. III, v° *Cours d'eau*, § 3, n° 36; Garnier (*Régime des eaux*, t. II, n°s 2, 3 et 4). *Revue critique*, de juin 1867, article de M. Latreille.

[2] C. cass., 7 décembre 1842; Cour d'Amiens, 28 janvier 1843; Toullier et Duvergier, t. III, n° 144; Daviel, t. II, n°s 529 et suivants; Cardon (*De l'alluvion*, n° 45); Troplong (*Prescription*, t. I, n° 145); Ducauroy, Bonnies et Roustaing, t. II, n°s 122-126; Marcadé, t. II, article 561; Pardessus (*Des servitudes*, t. I, n° 77); Championnière (*Propriété des eaux courantes*).

[3] C. cass., 10 juin 1846 (D. P. 1846, I, 177); 17 juin 1850 (D. P. 1850, I, 202); 23 novembre 1858 (D. P. 1859, I, 18); 6 mai 1861 (D. P. 1861, I, 273); 8 mars 1865 (D. P. 1865, I, 130); Paris, 24 août 1848; Merlin (*Questions de droit*, v° *Cours d'eau*, § 1, p. 728); Nadault de Buffon (*Des usines*, p. 25); Dalloz (*Répertoire*, v° *Eaux*, n° 213), et Demolombe, t. X, sur l'article 714 C. civ., p. 98 et suiv. M. Alfred Gautier, *Précis*, p. 184, dit qu'en présence des arguments en sens contraire qu'on peut tirer du Code civil « il lui paraît conforme aux règles de l'interprétation juridique de se rattacher à la législation qui a immédiatement précédé le Code civil, d'après laquelle les petits cours d'eau étaient considérés comme choses communes. » Plus bas, M. Alf. Gauthier dit que les petites rivières sont des *res nullius* qui peuvent être acquises par occupation (p. 186). Nous croyons qu'il faut distinguer les *res nullius* des choses d'un usage commun. Les premières ne sont pas appropriées ou ont cessé de l'être (*res derelictæ*) mais sont par leur nature destinées à entrer dans la propriété privée; les autres ne doivent pas être appropriées. Aussi l'art. 714 ne se sert-il pas des mots « *biens vacants et sans maître* » des art. 539 et 713 : C. d'Ét., 11 juillet 1879 (D. P. 1880, III, 17).

qu'elle entraîne l'imprescriptibilité), et l'argument *à contrario*, qui nous en éloigne, a dès lors une autorité incontestable.

418. Le système qui consiste à distinguer le cours d'eau et le lit divise arbitrairement ce qui est un; car comme l'a spirituellement dit Proudhon, un *fleuve n'est pas une chose en l'air*, et l'imagination se représente difficilement le cours d'eau séparé du lit. Le terme moyen étant impossible, il faut choisir entre le troisième et le quatrième système, c'est-à-dire attribuer aux riverains la propriété de la rivière, lit et eau, ou en faire une chose commune[1].

419. Il est à remarquer, que dans toutes les occasions, lorsqu'il rencontre un droit utile, le législateur l'attribue aux propriétaires riverains. Ces dispositions n'indiquent-elles pas la pensée arrêtée de leur donner toutes les conséquences de la propriété privée, celles du moins qui sont compatibles avec la nature du cours d'eau? Ainsi la pêche dans les rivières non navigables ni flottables appartient aux riverains, et lorsqu'une rivière de cette espèce est élevée au rang des rivières navigables ou flottables, une indemnité est accordée aux riverains pour le droit de pêche qu'ils perdent (art. 3 de la loi du 15 avril 1829). En ce point même, le législateur s'est montré fort bienveillant envers les riverains, plus bienveillant que les principes rigoureux ne l'exigeaient. En effet, si une indemnité est due pour la privation du droit de pêche dans les rivières *rendues* navigables, il n'en devrait pas être de même pour les rivières *déclarées* navigables, la déclaration impliquant l'existence d'un fait ancien, contrairement auquel le riverain a joui de la pêche fluviale. Cependant l'article 3, § 3, de la loi du 15 avril 1829 accorde une indemnité tant pour les rivières *déclarées* que pour les rivières *rendues* navigables. Cette disposition est signi-

[1] Le projet de loi soumis au Sénat fait, au contraire, la distinction entre le lit et l'eau, il attribue le premier aux riverains dont la propriété est grevée d'une servitude de passage et l'eau est une chose commune. M. Cuvinot, rapporteur, a démontré (p. 56) par d'autres exemples que le cours d'eau et le lit peuvent être envisagés indépendamment l'un de l'autre. C'est ce qui arrive pour les canaux de moulin et les canaux d'irrigation à travers des terrains chargés d'une servitude d'aqueduc.

ficative, et démontre que le législateur a une tendance marquée à reconnaître les droits des propriétaires riverains puisqu'il a poussé le respect jusqu'à l'exagération.

420. L'article 561 C. civ., nous prouve aussi que le législateur est pénétré de la pensée que les cours d'eau non navigables ni flottables appartiennent aux riverains. Il attribue aux propriétaires riverains les îles, îlots et atterrissements qui naissent dans le lit des petites rivières. Comprendrait-on que deux propriétaires fussent ainsi superposés? que l'île appartînt aux riverains, tandis que le tréfonds auquel elle est attachée n'appartiendrait à personne suivant les uns ou serait la propriété de l'État d'après les autres? Quelle situation étrange! Nous ne pouvons pas nous résigner à penser que le législateur ait entendu la consacrer. Pour expliquer cette disposition, on invoque les travaux préparatoires d'une loi de 1790, d'après lesquels les îles et les îlots auraient *été abandonnés à cause de leur peu d'importance.* En admettant qu'on puisse tirer un argument sérieux de ce motif, il n'en serait pas moins singulier que l'île et le tréfonds, avec lequel elle fait corps, fussent soumis à des régimes différents. Il n'est pas sans exemple, à la vérité, que deux propriétés soient superposées, et nous aurons bientôt l'occasion de parler d'une situation semblable en matière de *mines concédées;* mais cette disposition ne peut exister (tant elle est exceptionnelle!) qu'en vertu d'une anomalie formelle, et cette disposition ne se trouve dans aucun texte relatif à la matière qui nous occupe.

421. Le droit d'irrigation appartient aux propriétaires riverains, et la loi ne le subordonne à aucune autorisation préalable. Enfin le Code civil donne aux propriétaires traversés par une eau courante la faculté de détourner le lit, à la charge de rendre les eaux à leur cours naturel à la sortie de leur propriété (art. 645 C. civ.). Ainsi droit de pêche, indemnité en cas de déclaration de navigabilité, propriété des îles, îlots et atterrissements, droit d'irrigation, droit de détourner les eaux, voilà les attributs principaux de la propriété, et le législateur les donne aux riverains par des dispositions formelles. Il est reconnu aussi que le propriétaire d'une usine, établie sur un cours d'eau non

navigable ni flottable, a droit à une indemnité pour suppression de son usine, quelle que soit l'époque à laquelle remonte son établissement, que ce soit avant ou depuis 1566. Toutes ces dispositions seraient difficiles à expliquer si le législateur n'était pas parti de cette idée que les cours d'eau appartiennent aux riverains. Nous en concluons que dans les cas où le législateur a omis de se prononcer, son silence ou son oubli doit être interprété dans un sens favorable au droit de propriété. Par conséquent, le lit du fleuve doit être compris dans l'indemnité à donner aux propriétaires expropriés. D'un autre côté, la chute de l'eau appartient au propriétaire, aux deux si le cours d'eau borde deux propriétés, à l'un si la rivière traverse la propriété d'un propriétaire riverain des deux côtés. Nous croyons aussi que le propriétaire traversé par un cours d'eau pourrait empêcher les étrangers de pénétrer chez lui avec des barques, et tendre des cordes pour mieux assurer l'exécution de sa volonté[1].

Cette dernière conséquence révolte les adversaires de notre doctrine, et ils en prennent occasion pour l'accuser de sacrifier l'intérêt général aux prétentions des particuliers. Les rivières, dit-on, peuvent servir à transporter économiquement des engrais et, si l'intérêt privé, toujours égoïste et étroit, pouvait s'opposer à la circulation sur les cours d'eau non navigables ni flottables, il en résulterait une grande déperdition de forces naturelles et d'agents gratuits. Cette objection a bien peu de force si l'on considère que les préfets ont, d'après les lois de 1789 et 1790, le droit de prendre des arrêtés pour diriger les eaux de la manière la plus profitable à tous. Cette disposition s'applique tout aussi bien aux rivières non navigables ni flottables qu'aux rivières navigables ou flottables. Ils pourront, s'ils le jugent

[1] Arr. Cour de Riom, du 24 janvier 1856 (D. P. 1857, II, 31); Cour de Paris, du 2 août 1862 (D. P. 1863, II, 122). La Cour de Paris avait décidé que le propriétaire traversé par un cours d'eau non navigable avait le droit d'empêcher la circulation en bateaux et de tendre des chaînes pour arrêter la circulation dans la traversée de sa propriété. Mais la Cour de cassation a cassé ce dernier arrêt. Arr. du 8 mars 1865 (D. P. 1865, I, 130). La Cour suprême, en décidant ainsi, a tiré une conséquence de sa doctrine sur la propriété des cours d'eau non navigables qu'elle considère comme des choses communes.

utile (et à la condition de ne porter atteinte à aucun des droits que la loi reconnaît formellement au profit des riverains), prendre en vertu de ces pouvoirs généraux des arrêtés qui permettront la circulation sur les cours d'eau et interdire aux propriétaires de tendre des cordes pour l'empêcher. Cet arrêté ne peut pas être considéré comme une atteinte à la propriété parce que, dans l'intérêt général, les lois ont donné aux préfets des pouvoirs spéciaux à l'effet de tirer des eaux la plus grande utilité possible pour l'agriculture (ch. VI de la loi-instruction des 12-20 août 1790). Le pouvoir accordé au préfet n'est pas inconciliable avec le droit des riverains. Ceux-ci auront une propriété grevée, dans l'intérêt de l'agriculture, d'une servitude d'utilité publique. Entre le droit pour tous d'user du cours d'eau et la faculté de s'en servir aux conditions de l'arrêté du préfet, la différence est grande. L'administration ne réclamera la circulation que pour un motif sérieux et dans l'intérêt de l'agriculture, tandis que si le cours d'eau était par sa nature une chose commune, chacun en ferait usage suivant son caprice.

422. Un argument puissant, en faveur de notre doctrine, peut être tiré de ce que la loi française ne fait aucune distinction entre les rivières non navigables ni flottables et les simples ruisseaux. Il faudrait donc, si l'opinion contraire prévalait, décider que les plus petits filets d'eau n'appartiennent à personne ou qu'ils sont la propriété de l'État. Une immixtion aussi grave et aussi fréquente dans la propriété privée est évidemment inadmissible. Cependant elle serait la conséquence de la doctrine que nous combattons, la loi n'ayant établi aucune différence entre les petites rivières et les ruisseaux. L'opinion que nous avons adoptée est donc aussi démontrée par les conséquences qu'on pourrait faire sortir de l'opinion contraire[1].

423. Le principal argument des jurisconsultes qui se prononcent contre les droits des riverains est tiré de l'article 563

[1] Un arrêt de la Cour de Bordeaux, du 7 août 1862 (D. P. 1862, II, 191), distingue les ruisseaux comme formant une troisième catégorie de cours d'eau. C'est surtout dans les considérants de l'arrêt que cette distinction est établie. « Attendu que sous l'ancienne législation on voit les auteurs dont la parole fait autorité, Loysel, Boutaric, Duparc-Poullain faire nettement cette

du Code civil. Cet article, prévoyant le cas où le fleuve changerait de direction, abandonne aux propriétaires envahis le sol de l'ancien lit, pour les indemniser du préjudice que leur fait éprouver l'invasion de la rivière. Or, dit-on, si les riverains étaient propriétaires du lit, si surtout il leur était dû une indemnité dans le cas où le lit est englobé dans une expropriation pour cause d'utilité publique, on aurait de la peine à s'expliquer pourquoi l'ancien lit est donné, à titre d'indemnité, au propriétaire dont le terrain a servi à former le nouveau. En disposant de l'ancien lit, le législateur est évidemment parti de cette idée que les petites rivières, n'appartenant à personne, peuvent être attribuées par la loi. Cet argument est-il péremptoire? L'article 563 est une disposition qui ne se rattache pas aux principes du droit, mais que le législateur a faite par esprit d'équité. Le propriétaire envahi perd une propriété qui était exploitée, tandis que le riverain de l'ancien lit était, depuis longtemps, assujetti à supporter les eaux qui rendaient son fonds stérile. C'est en présence de ces deux propriétaires, dont l'un est privé d'un terrain productif (*qui certat de dammo vitando*), tandis que l'autre acquerrait une propriété nouvelle (*certat de lucro captando*), que le législateur a cru se montrer équitable en indemnisant celui qui perdrait au moyen du bénéfice que l'autre ferait. L'article 563 appartient à la catégorie de ceux que le législateur édicte, en dehors des principes, croyant que parfois l'équité consiste à s'écarter de la rigueur du droit. Il n'y a rien à conclure de cette disposition, parce qu'elle est arbitraire. Elle ne peut, du reste, pas prévaloir contre les articles nombreux et concordants qui impliquent le droit des riverains et dont nous avons présenté l'exposé plus haut. C'est ici le cas d'appliquer à cet article isolé la règle d'interprétation : *Quod contrà rationem juris receptum est non est producendum ad consequentias.*

424. Enfin on invoque contre notre opinion l'autorité de l'histoire. Les petites rivières, dit-on, appartenaient, dans l'an-

distinction lorsqu'il s'agissait de savoir à qui des seigneurs ou des tenanciers appartenaient ces cours d'eau, et attribuer les ruisseaux aux tenanciers. » V. Agen, arr. du 4 mars 1856 (D. P. 1856, II, 63). — V. Demolombe, t. X, n° 142.

cienne législation, aux seigneurs et non aux riverains. Or la suppression des droits de justice a profité à l'État, dont la puissance a remplacé les pouvoirs locaux. Cet argument nous conduirait à la propriété de l'État sur les petites rivières, système que nous avons jugé être contraire à l'article 538 Code civil. Il ne pourrait pas servir à justifier le système adopté par la jurisprudence; car, si l'État a été substitué aux droits des seigneurs justiciers, les petites rivières ne sont pas des choses communes n'appartenant à personne, mais des choses domaniales. Au reste, l'argument n'est pas fondé historiquement, et il ne peut venir que d'une confusion entre les droits du haut justicier et ceux du propriétaire. La haute justice était distincte de la propriété comme, chez nous, la police est séparée du domaine. Les seigneurs avaient la police, et pas autre chose; quant à la propriété, elle appartenait aux riverains, ainsi que cela résulte des énonciations contenues dans la plupart des contrats de vente[1]. Des stipulations expresses y étaient insérées relativement au lit des petites rivières[2]. Ainsi l'histoire des institutions nous conduit au même résultat que l'examen des textes. Les riverains doivent donc être considérés comme des propriétaires du cours d'eau (ce qui comprend le lit et l'eau). Mais les rivières qu'elles soient navigables et flottables sont soumises à des pouvoirs spéciaux de police, ou déterminés par la

[1] Un arrêt de la Cour de cassation, du 17 juillet 1866 (D. P. 1866, I, p. 391), a décidé qu'avant le Code civil, le lit et les bords des cours d'eau non navigables ni flottables étaient susceptibles de propriété privée. En conséquence les riverains qui ont acquis par titre le lit d'une rivière non navigable ni flottable, avant 1804, ont droit à indemnité quand ils sont dépossédés pour l'exécution de travaux d'utilité publique.

[2] L'arrêt de la Cour d'Amiens du 28 janvier 1843 dit, sur la question d'histoire : « Considérant que si, sous l'empire du droit romain, toutes les rivières, navigables ou non, étaient dans le domaine public, il n'en était pas de même dans l'ancien droit français; — que les rivières non navigables étaient dans le domaine privé et appartenaient aux particuliers qui en avaient titre ou possession ou, à défaut d'autre maître, aux seigneurs hauts-justiciers, ainsi que l'enseignent Loyseau et Pothier; — que l'abolition de la féodalité, en faisant cesser les droits des seigneurs, l'a laissé aux riverains et ne l'a point transporté au roi ou aux communes; — que l'Assemblée constituante ne s'est point occupée de la propriété des petits cours d'eau. »

loi des 12-20 août 1790. C'est de ce droit spécial de police que résulte particulièrement la compétence de l'autorité administrative pour la création des *usines* et autres établissements.

425. Usines. — L'autorisation administrative est exigée pour établir des usines tant sur les cours d'eau non navigables ni flottables que sur les rivières du domaine public; mais la nature de la permission est différente suivant qu'il s'agit des unes ou des autres. Sur les petits cours d'eau, les riverains ayant droit à la chute, l'autorité administrative, en donnant la permission d'établir l'usine, déclare seulement qu'elle ne fait pas opposition à ce que l'usine soit créée. Elle constate, pour ainsi dire, que l'intérêt général n'est pas en opposition avec l'exercice du droit privé. Au contraire, sur les grands cours d'eau, c'est la permission administrative qui sert de fondement à la création d'une usine, en dehors de tout droit préexistant, et qui constitue le seul titre sur lequel s'appuie l'usinier.

426. De cette différence découlent des conséquences importantes, en cas de suppression. La permission d'établir une usine sur une grande rivière ne peut être accordée que sous la réserve des droits du domaine public, droits qui sont inaliénables et imprescriptibles. Aussi les concessions sont-elles révocables en principe et, si la suppression est ordonnée, l'usinier ne peut pas réclamer d'indemnité. Il n'a pas à se plaindre de cette décision, quelque sévère qu'elle soit, parce qu'il a été averti par la nature du cours d'eau que la concession était révocable, une permission ne pouvant pas aliéner ou démembrer le domaine public[1]. Cette règle souffre, à la vérité, quelques

[1] Art. 41 de l'ordonnance de 1669 : « Déclarons propriétés de tous les fleuves et rivières portant bateaux, de leurs fonds, sans artifices et ouvrages de mains faire partie de notre couronne, nonobstant tous titres ou possessions contraires, sauf les droits de pêche, moulins, bacs et autres usages que les particuliers peuvent y avoir par titres et possessions valables, auxquels ils seront maintenus. » L'arrêt du conseil du 6 juillet 1683 confirme « en la possession des îles, ilots, atterrissements, accroissements, droits de pêche, péages, passages, bacs, bateaux, ponts, moulins et autres édifices et droits sur les rivières navigables, tous les propriétaires qui rapporteront des titres de propriété authentiques, faits en bonne forme au-

exceptions; mais ces exceptions sont confirmatives de la règle générale. Ainsi, toutes les usines dont le titre ou la possession remonte au delà du 1er avril 1566 ne peuvent pas être supprimées sans indemnité, parce qu'avant cette époque le domaine de la couronne, qui comprenait le domaine public était aliénable[1]. Il en serait de même si l'usine avait été établie avant que la rivière ne fût navigable ou flottable. On admet aussi que les usines vendues comme biens nationaux ne pourraient pas être supprimées sans indemnité l'État étant, comme vendeur tenu à la garantie[2].

427. Au contraire, la suppression d'une usine établie sur un cours d'eau non navigable ni flottable ne peut pas être ordonnée sans indemnité. Le droit de l'usinier n'a pas été créé par l'administration, et celle-ci n'a fait que déclarer, en vertu du droit de police, qu'elle ne s'opposait pas à l'établissement de l'usine. Si, plus tard, elle a besoin pour l'exécution de travaux d'utilité publique de revenir sur l'autorisation ou d'en diminuer l'effet, elle ne pourra le faire qu'à charge d'indemniser les usiniers. Pour éviter le paiement de cette indemnité, l'administration introduisait souvent dans les permissions la réserve d'ordonner plus tard « la suppression sans indemnité toutes « les fois qu'elle serait nécessaire pour des travaux d'utilité « publique. » C'était tourner la loi plutôt que l'appliquer, et transformer le droit du propriétaire riverain en une faculté révocable. Autant aurait valu, en donnant des alignements aux particuliers, stipuler que la destruction des maisons pourrait être ordonnée toutes fois qu'on éprouverait le besoin d'élargir la voie publique. On avait essayé de justifier cette réserve par

paravant l'année 1566 et à l'égard des dits droits dont les détenteurs ne rapporteront titres valables de propriété ou de possession avant la dite année 1566, ils seront réunis au domaine. »

[1] Arr. du Cons. d'Ét. du 7 mars 1861 (D. P. 1865, V, col. 132).

[2] M. Alf. Gautier conteste la jurisprudence qui a été faite en ce qui concerne les usines vendues comme biens nationaux. « L'État, dit-il, n'a pas transférer aux adjudicataires de biens nationaux des droits plus complets, plus stables que ceux que l'État lui-même avait recueillis. — » Oui, mais l'État ayant touché le prix, il ne doit pas pouvoir ordonner la suppression sans indemnité.

raisonnement suivant : Puisque l'administration peut accor-
ır ou refuser l'autorisation, elle a le droit de mettre à sa per-
ission les conditions qu'il lui plaît de fixer, d'autant que si
les sont trop onéreuses, le demandeur peut s'abstenir de
nstruire l'usine. Ce serait appuyer une solution juridique sur
.bus qu'une autorité peut faire de son pouvoir. L'adminis-
ıtion n'est pas investie d'un pouvoir purement discrétion-
ire; elle n'a qu'un pouvoir de police, et son devoir (il faut
ıjours supposer qu'elle le remplira, quoique l'abus soit pos-
ıle) est d'accorder la permission qu'on lui demande, toutes
fois qu'il lui paraît que l'établissement projeté n'est pas de
ture à nuire à l'écoulement des eaux et à la sûreté générale.
s raisonnements, plusieurs fois reproduits au nom des inté-
ısés, ont touché l'administration. Aujourd'hui la clause de
ɔpression sans indemnité n'est plus insérée dans les permis-
ns d'établir des usines sur les cours d'eau non navigables ni
ttables[1].

La réserve serait valable si elle avait pour objet les mesures
prendre dans un intérêt de police et pour assurer le libre
ɔulement des eaux; mais elle est sans effet, si elle est insérée

D'après la jurisprudence du Conseil d'État, l'administration peut, en
ɔrdant l'autorisation, réserver la suppression sans indemnité pour un
rêt de police, tel que l'écoulement des eaux et la sûreté générale, mais
pour des travaux entrepris dans l'intérêt du commerce et de l'industrie.
. du Cons. d'Ét. des 13 juin 1860 (D. P. 1860, III, p. 75) et 20 juin 1865
P. 1866, III, 25). « Considérant, dit le dernier arrêt, que si l'adminis-
ion pouvait stipuler que le permissionnaire n'aurait droit à aucune in-
ınité; dans le cas où il serait privé, en tout ou en partie, du bénéfice
ı permission, par de nouvelles mesures prises *dans l'intérêt de la police
ɔurs d'eau*, mais qu'il ne lui appartenait pas d'imposer la même condi-
d'une manière absolue pour le cas où la jouissance des eaux serait retirée
ɔermissionnaire, par suite des mesures que l'administration jugerait à
ɔos de prendre dans *l'intérêt de la navigation, du commerce ou de l'in-
rie*. » — Cons. d'Ét., arr. du 19 décembre 1879 (D. P. 1880, III, 36).
ourrait-on dire que l'usinier ayant établi son barrage en se soumettant à
êté qui contient la condition de non indemnité s'est engagé à n'en pas
ander et qu'il y a obligation valable. L'obligation n'est pas valable et il ne
ait y avoir consentement lorsque l'une des parties a commis un excès de
voir.

en dehors du droit de police et en vue de travaux publics qui pourraient plus tard être entrepris. L'usinier pourrait attaquer l'insertion de cette clause par un recours pour excès de pouvoir. S'il négligeait de le faire, il n'en pourrait pas moins demander l'indemnité comme si la clause n'existait pas et l'administration ne serait pas fondée à lui opposer son inaction au moment où l'autorisation a été donnée sous cette réserve.

Lorsque la suppression est ordonnée, soit qu'il s'agisse d'usines sur les grands cours d'eau antérieures au 1er avril 1566, soit qu'il s'agisse d'usines établies sur les petites rivières, comment l'indemnité est-elle fixée? Cette question sera traitée lorsque nous nous occuperons de l'expropriation pour cause d'utilité publique et de la compétence des conseils de préfecture.

428. Entre les grandes rivières et les petits cours d'eau, il y a, sous le rapport de l'établissement des usines, une différence relative à l'autorité compétente pour donner la permission. Avant 1852, un acte du chef de l'État était nécessaire dans tous les cas. Le décret de décentralisation a consacré la distinction suivante :

1° Sur les cours d'eau navigables et flottables le préfet autorise, sur l'avis ou la proposition des ingénieurs en chef, les prises d'eau faites au moyen de machines et qui, eu égard au volume du cours d'eau, n'auraient pas pour effet d'en altérer sensiblement le régime. Il peut aussi autoriser les établissements qui auraient pour effet d'altérer le régime de l'eau, si l'établissement est temporaire, la durée en étant déterminée à l'avance ou fixée par la nature même des choses. Toutes les fois qu'il s'agit d'un établissement permanent autre que les prises d'eau au moyen de machines, ou même de prises d'eau par machines, si le régime de l'eau en était sensiblement modifié, un décret serait indispensable.

2° Pour les usines sur les cours d'eau non navigables ni flottables, le préfet peut autoriser tout établissement nouveau, tel que moulin, usine, barrage, prise d'eau d'irrigation, patouillet, bocard, lavoir à mines. Le préfet est également compétent pour la régularisation desdits établissements, lors-

qu'ils ne sont pas pourvus d'une autorisation régulière ou pour la modification des règlements déjà existants (tableau D, annexé au décret du 25 mars 1852, et article 4 dudit décret). Une addition faite par le décret du 13 avril 1861 donne compétence au préfet pour autoriser « l'établissement des prises d'eau pour « fontaines publiques dans les cours d'eau non navigables ni « flottables, sous la réserve des droits des tiers. » (Tableau D, annexé au décret du 13 avril 1861, n° 5.)

Les décrets dont nous venons d'analyser les dispositions ne donnent cette compétence aux préfets « qu'à la charge de se « conformer aux instructions et règlements » (art. 4 du décret du 25 mars 1862). Ils doivent donc ne statuer qu'autant que les conditions exigées par l'arrêté du 19 thermidor an VI auront été remplies, et suivre les instructions contenues dans la circulaire du directeur général des ponts et chaussées, en date du 16 novembre 1834.

429. La demande en concession ou autorisation est déposée à la mairie pendant un mois, avec les pièces et plans annexés. Des placards et affiches avertissent les tiers de ce dépôt; toute partie intéressée a le droit de prendre communication des pièces et de consigner ses observations par écrit. Les ingénieurs se rendent sur les lieux et, en présence des voisins, exécutent toutes les expériences nécessaires pour faire juger les avantages et les inconvénients de l'usine demandée. Comme le projet peut être modifié par suite de cette instruction technique, une nouvelle enquête est ouverte sur les propositions des ingénieurs, et, en conséquence, les dossiers sont renvoyés à la mairie, où ils restent déposés pendant quinze jours. Les parties intéressées ont le droit d'en prendre connaissance et d'y joindre de nouvelles observations. Le préfet statue ensuite dans le cas où il est compétent. S'il ne l'est pas, il transmet les pièces au ministre des travaux publics avec son avis en forme d'arrêté, et le ministre prépare un projet de décret qui, avant d'être présenté à la signature du chef de l'État, est soumis à l'examen du Conseil d'État (section des travaux publics, de l'agriculture et du commerce). Ces affaires ne figurent pas parmi celles qui doivent être, de plein droit, portées à l'assemblée générale du conseil;

mais comme elles sont souvent importantes, elles pourront être renvoyées à l'assemblée générale, soit par le ministre, soit par le président, d'office ou sur la demande de la section (art. 7, n° 28, du règlement du 2 août 1879).

430. L'instruction administrative que nous venons de décrire a pour but de provoquer les oppositions des parties intéressées. Quels sont les motifs qui peuvent servir de base à ces oppositions? L'administration est chargée de régler les eaux de manière qu'elles ne *nuisent à personne*, ce qui doit s'entendre en ce sens que l'administration fera respecter les droits des tiers. Toute opposition basée sur un avantage personnel dont l'autorisation d'une nouvelle usine entraînerait soit la suppression, soit la réduction, serait donc mal fondée. Ainsi l'usinier déjà établi qui se plaindrait de la concurrence que lui fera l'usine projetée ne devrait pas être écouté. En effet, l'industrie est libre; elle a la concurrence pour principe, et l'administration, au lieu d'assurer la jouissance d'un monopole à un particulier, doit écarter tous les obstacles qui pourraient gêner le libre développement de la concurrence. En un mot, il faut que l'opposant prouve que l'établissement projeté l'atteindra dans son *droit*, et il ne suffit pas que l'établissement projeté ait pour effet seulement de diminuer les *avantages* dont il jouissait. Ainsi le propriétaire d'une usine déjà établie pourrait former opposition en prouvant que de cet établissement résultera une diminution dans la force motrice de son usine. Il en serait de même, à mon sens, si la nouvelle usine devait causer, soit une diminution de l'irrigation ou du droit de pêche, soit un remous qui gênerait les usines placées en amont. Quant à l'opposition fondée sur l'intérêt des usiniers déjà établis, le Conseil d'État a constamment repoussé cette prétention au monopole, et partant de l'idée que la concurrence est féconde, il a repoussé tous les prétextes que l'intérêt privé a imaginés pour se procurer des privilèges, sous prétexte de bien public[1].

431. Il pourrait arriver qu'entre le pétitionnaire et l'usinier antérieurement établi, il y eût des conventions privées, parti-

[1] Cons. d'Ét., arr. des 5 janvier 1813 et 22 juillet 1818.

culièrement quelque obligation par laquelle le demandeur en autorisation s'était engagé à ne pas établir de nouvelle usine. Cette convention pourrait-elle servir de fondement pour l'opposition à une autorisation administrative? Nous ne pensons pas que ce contrat pût être le motif d'un refus par l'administration et qu'il pût figurer dans un arrêté, s'il en était rendu un pour formuler une solution négative. L'intérêt général pourrait réclamer une usine concurrente et l'administration n'a pas à considérer autre chose; sa mission n'est pas, au moins en ce cas, de vider des contestations privées. Qu'arriverait-il en cas de doute sur le sens et la portée de cette convention? L'administration sera-t-elle obligée de surseoir et renvoyer les parties devant l'autorité judiciaire pour y faire vider cette question préjudicielle? Il y aurait justice à ordonner le renvoi; mais cette manière de procéder convient peu à une affaire de pure administration. Au reste, l'autorisation accordée, nonobstant l'opposition fondée sur un contrat, n'empêcherait pas que la partie intéressée ne s'adressât aux tribunaux ordinaires pour faire exécuter son contrat. L'administration, en ne s'y arrêtant pas, n'a pas jugé la question de droit privé; elle a seulement vidé la question d'intérêt général, et le particulier dont l'opposition a été rejetée pourrait s'adresser aux tribunaux pour faire ordonner la suppression d'une usine établie contrairement au titre qui lui avait été consenti[1].

432. Les voisins auraient aussi le droit, s'ils éprouvaient quelque préjudice par l'établissement de la nouvelle usine, de demander des dommages-intérêts à l'usinier. Ainsi les inondations qui n'auraient pas eu lieu sans l'établissement du bar-

[1] Il n'y a rien là qui soit contraire à la séparation des pouvoirs; car il ne s'agit pas d'un acte ordonné par l'administration dans un intérêt général, mais d'un acte simplement autorisé et *sous la réserve des droits des tiers*. Le débat est donc purement privé, l'administration s'étant bornée à déclarer qu'elle ne faisait pas opposition à l'établissement de l'usine. C. cass., 26 juin 1876 (D. P. 1877, I, 227); 6 juillet 1880 (D. P. 1880, I, 445), et 23 juillet 1879 (D. P. 1880, I, 127). Ainsi, un tribunal peut ordonner la suppression d'un barrage autorisé dans l'intérêt privé d'un usinier, lorsque ce barrage empêche un autre usinier, d'utiliser la chute dont il disposait avant le barrage.

rage peuvent servir de fondement à une demande d'indemnité. Alors même que l'usinier se serait conformé à toutes les précautions exigées pour prévenir les effets dangereux, les voisins seraient en droit de demander la réparation de tout préjudice causé par l'existence de l'usine. On objecte, il est vrai, que l'usinier, en ce cas, exerce son droit, et qu'il doit pouvoir invoquer la maxime : *Neminem lædit qui jure suo utitur.* Mais à cette objection on peut répondre que le concessionnaire est responsable de l'usine qu'il a créée, et que le préjudice qui en résulte pour les voisins est à sa charge comme le serait le dommage causé par un animal, quoique le propriétaire de l'animal pût dire aussi qu'en possédant un animal il ne faisait qu'user de son droit[1].

433. Pour l'établissement d'une usine, on peut procéder de deux manières. Ordinairement, un barrage sur la rivière élève l'eau qui est versée dans un canal d'amener sur lequel se trouve

[1] « Les ouvrages régulateurs destinés à procurer, en toute saison, à une rivière barrée par une usine, un débouché constant, égal à son volume variable, consistent essentiellement :

« 1° En un *repère* qui indique le niveau légal de la retenue;

« 2° En une *vanne de compensation* annexée à la vanne motrice, et donnant le même produit, afin que toutes les fois qu'on baisse l'une, l'autre se trouve nécessairement levée, et que les eaux aient toujours leur cours, en même volume et sans aucune interruption;

« 3° En *vannes de décharge,* qui doivent être levées afin de donner un surcroît de débouché quand la vanne motrice ou la vanne de compensation est insuffisante pour évacuer toutes les eaux que la rivière amène;

« Et 4° enfin, dans un *déversoir de superficie* établi à la hauteur déterminée pour la retenue, afin que les eaux surabondantes trouvent toujours cette issue, même lorsque les vannes de décharge ne seraient pas ouvertes à propos » (Daviel, 3e édit., t. II, p. 215 et 216).

Indépendamment de ces ouvrages régulateurs essentiels, il est d'usage, pour arrêter les divers objets que charrient les rivières, d'établir une grille ou râtelier formant claire-voie. Cette grille, qui est destinée à arrêter tous les herbiers et débris amenés par les eaux, doit être établie en aval du déversoir. Si elle était en amont, elle formerait un barrage qui ferait refluer les eaux. Au contraire, lorsqu'elle est placée en aval, les eaux trouvent un débouché immédiat, en sorte que si le râtelier est obstrué, les eaux, ne remontent pas (V. *id., ibid.*, p. 219).

le moulin. Après avoir mis en mouvement les roues de l'usine, l'eau tombe dans un canal de fuite qui la ramène dans le lit, en aval. Le canal d'amener s'appelle aussi *bief* du moulin et, dans la partie la plus rapprochée du moulin, le *biez*. Ordinairement, cette dernière partie du canal est resserrée par des travaux en maçonnerie. Il arrive aussi parfois que les usines sont établies dans le lit même du cours d'eau, sur une chute naturelle, soit que les usiniers aient un titre ancien, soit que l'impossibilité de faire le canal d'amener ait décidé récemment l'administration à se départir de sa rigueur ordinaire, car aujourd'hui, l'administration n'accorde pas ou n'accorde que difficilement l'autorisation d'établir l'usine sur le lit même de la rivière, par crainte de gêner le libre écoulement des eaux.

434. Lorsqu'il y a un bief, à qui en est la propriété? Si, pour l'établir, l'usinier a acheté des terrains, le canal lui appartient. Mais souvent, les usiniers se contentent de se faire accorder un passage d'aqueduc sur les propriétés intermédiaires qui séparent la prise d'eau de la chute et, en ce cas, il n'y a qu'une servitude établie par le fait de l'homme, la propriété demeurant aux propriétaires qui ont livré passage. Comme ces deux manières peuvent être employées, et le sont en effet à peu près aussi souvent l'une que l'autre, il est impossible d'établir une présomption pour ou contre l'usinier. Comment présumer qu'il est propriétaire lorsque souvent il n'y a que servitude d'aqueduc, et comment présumer qu'il n'y a que servitude lorsque souvent l'usinier est acheteur du canal? Toute présomption est donc impossible; la question de propriété sera jugée d'après les titres ou les faits de possession et, quant au rôle de défendeur, il sera joué par celle des deux parties contre laquelle on réclamera, conformément à la maxime *onus probandi incumbit ei qui agit*. Quoique l'usinier ait seul le droit de se servir de l'eau, il n'est pas en possession du canal par cela seul qu'il a l'usage de la force motrice. S'il n'a pas de titre, il ne sera propriétaire qu'en vertu d'actes de possession exclusive ayant spécialement le sol des rives pour objet.

435. L'usinier ayant un droit exclusif à l'eau du canal d'amener, nul ne peut pratiquer une saignée pour arroser sa pro-

priété, quoiqu'il borde le canal et l'eau courante. L'article 644 C. civ., qui donne aux riverains bordés par une eau courante le droit de s'en servir pour arroser, n'entend évidemment parler que des cours d'eau naturels et nullement de ceux qui ont été créés par la main de l'homme, en vue d'une destination particulière[1]. Cependant nous admettons que sur le canal, comme sur un cours d'eau quelconque, toute personne a le droit de puiser de l'eau (*aquam profluentem*) pour les besoins domestiques. Mais si le puisage, fait ou trop fréquemment ou par quantités trop fortes, avait pour conséquence de réduire la force motrice au-dessous du nécessaire, le puisage, même pour les besoins domestiques, pourrait être empêché.

436. L'usinier a un droit exclusif à la pêche sur le canal d'amener, car c'est une conséquence de l'usage de l'eau. Quoique bordés par une eau courante, les riverains n'y peuvent pas prétendre puisque le canal a été creusé par la main de l'homme. Si l'usine était établie sur le lit de la rivière non navigable ni flottable, les riverains conserveraient le droit de pêche, la concession n'ayant pas pu enlever aux propriétaires du bord les avantages qui résultaient de leur situation naturelle. Il en est de même de l'irrigation. Les riverains du canal d'amener n'auraient pas le droit de pratiquer une saignée pour alimenter une rigole d'irrigation; du moins cette faculté ne pourrait être conférée que de gré a gré, entre l'usinier et les riverains. Au contraire, si l'usine était établie dans le lit même de la rivière, elle ne ferait pas obstacle à ce que les riverains prissent de l'eau pour l'irrigation de leurs propriétés[2].

437. Sur ce dernier point, quelques écrivains ont soutenu

[1] Notre proposition consiste à dire que le droit de prendre l'eau du canal n'existe pas au profit des riverains en vertu de l'article 644 du Code civil. Mais il pourrait être acquis par titre ou prescription.

[2] Le riverain d'un cours d'eau, n'a pas le droit, pour l'irrigation de sa propriété, d'établir un barrage qui porterait atteinte à des droits acquis et notamment aurait pour effet de paralyser la roue d'un moulin situé en amont et dont le propriétaire a la jouissance depuis un temps immémorial. Cass., 15 février 1860 (D. P. 1860, I, 47) et Douai, 12 juillet 1878 (D. P. 1880, II. 64).

que l'usine faisait obstacle à l'exercice du droit d'irrigation par les propriétaires d'amont. Selon ces jurisconsultes, les propriétaires auraient perdu leur droit d'irrigation en laissant constituer une usine dont le mouvement exige un certain volume d'eau. Nous ferons observer : 1° que les propriétaires riverains n'auraient perdu leur droit qu'autant que l'usine existerait depuis trente ans, et que l'inaction de ceux qui demandent à irriguer aurait duré pendant ce même laps de temps. 2° Même après cet intervalle, nous sommes convaincu que la prescription ne leur serait pas opposable; car les propriétaires bordés par une eau courante ont la faculté d'irriguer, et à cette faculté s'applique le principe de l'article 2232 C. civ., d'après lequel « les actes de pure faculté ne peuvent fonder ni possession ni prescription. » Le riverain a la faculté d'user de l'irrigation ou de n'en pas user, et son abstention ne suffit pas pour lui faire perdre son droit. Il ne le perdrait par le laps de temps qu'autaut qu'il y aurait eu un acte de contradiction à son droit, et que cet acte se serait continué pendant le laps de temps requis pour prescrire. Toute la question se réduit donc à savoir si la construction d'une usine absorbant une certaine quantité d'eau est, à l'égard des propriétaires d'amont, une acte de contradiction suffisant pour prescrire. Or cela est inadmissible. Le propriétaire d'amont, qui peut même être éloigné de l'usine, n'est pas tenu de surveiller ce qui se passe en aval loin de sa propriété et, en tout cas, son silence devrait être plutôt interprété comme une tolérance envers les usiniers situés au dessous. Tant qu'il ne voulait pas irriguer, il n'avait pas à protester, n'ayant pas d'intérêt à le faire.

438. L'existence d'une usine sur un cours d'eau navigable ou flottable ne ferait pas obstacle à l'irrigation si les propriétaires d'amont obtenaient de l'administration l'autorisation de pratiquer des saignées pour irriguer leurs propriétés. En permettant l'établissement d'une usine sur un cours d'eau du domaine public, l'administration ne s'est pas interdit la faculté d'accorder d'autres permissions et, d'un autre côté, le propriétaire d'amont ne peut pas avoir perdu d'avance le droit d'irriguer puisqu'il ne pouvait le faire que moyennant une autorisation qu'il vient d'obtenir. Au reste, l'usinier est établi sur le do-

maine public en vertu d'une tolérance, et il n'acquiert pas un droit exclusif par prescription. Même quand son titre serait antérieur au 1er avril 1566, il ne pourrait pas contester au propriétaire d'amont dûment autorisé le droit d'irriguer, pas plus que ne pourrait le faire l'usinier établi sur une petite rivière contre le propriétaire qui demanderait à irriguer en vertu du droit que lui donne l'article 644 C. civ. Est-ce à dire que, dans ces divers cas, les propriétaires d'amont pourront ruiner les usiniers d'aval en interceptant l'eau pour l'irrigation et, par ce moyen, en réduisant à presque rien la force motrice? Cette conséquence serait injuste, et assurément elle n'est pas contenue dans nos prémisses. En soutenant que les usiniers n'ont pas prescrit contre les propriétaires riverains, nous avons voulu établir qu'ils ne pouvaient pas s'opposer à l'irrigation d'une manière absolue, ce qu'ils pourraient faire, s'il y avait prescription à leur profit. Mais l'administration pourra et devra intervenir pour régler l'usage des eaux entre les ayants droit. D'un autre côté, l'article 645 C. civ. prescrit aux tribunaux, dans les cas où ils sont compétents, de mettre autant que possible d'accord les intérêts de l'agriculture avec le droit de propriété et, dans tous les cas, de faire observer les règlements et usages locaux.

439. Règlements d'eau. — Les eaux courantes sont, pour les propriétés qu'elles bordent ou traversent, tantôt une cause de prospérité, tantôt l'occasion des plus grands dangers. L'arrosage des prairies multiplie les récoltes dans l'année; l'inondation des vignes est recommandée comme un moyen efficace de combattre le phylloxéra; mais si le niveau s'élève outre mesure, l'eau se répand au loin, submerge les terres et y entretient une humidité prolongée qui couche ou pourrit les récoltes sur pied. Quand elles sont coupées, les récoltes sont quelquefois emportées par l'inondation, se dispersent ou vont échouer au loin, si loin que leur valeur serait inférieure aux frais de transport qu'il faudrait payer pour les ramener chez le propriétaire.

De ces accidents les uns sont inévitables et il n'est aucune précaution qui puisse les prévenir. Mais il y en a d'autres qui peuvent être ou empêchés ou atténués par des mesures qui

assurent le libre écoulement des eaux. Ainsi lorsque le lit est embarrassé d'obstacles, que les berges sont couvertes d'arbres, l'eau courante est arrêtée dans son mouvement, sur un point déterminé, le niveau s'élève et une inondation locale se répand sur les propriétés voisines. Certainement lorsque la crue est générale, il est difficile de se rendre maître des eaux; mais les obstacles peuvent, si on ne prend soin de les détruire, causer une inondation partielle et il y a là une place pour la prévoyance de l'autorité.

Si nous nous plaçons au point de vue de l'irrigation, bien des questions s'élèveront sur les droits respectifs des propriétaires. L'article 644 du Code civil donne aux propriétaires bordés ou traversés la faculté d'user de l'eau pour l'irrigation de leurs terres. Quels ménagements les propriétaires d'amont sont-ils obligés d'observer à l'égard des propriétaires d'aval? Ceux-ci peuvent-ils exiger que les propriétaires supérieurs restreignent l'usage qu'ils font de l'eau ou bien les propriétaires d'aval n'ont-ils droit à l'eau que s'il en reste? Les propriétaires situés en face sur les bords de l'eau courante ont le même droit et chacun d'eux est, par conséquent, tenu de respecter le droit de l'autre riverain. Leurs terres cependant peuvent être de grandeur inégale. Celui qui n'a qu'un hectare ou deux pourrait-il prendre autant d'eau que celui qui a une contenance décuple?

440. Le législateur a voulu que l'autorité administrative ait des pouvoirs pour combattre l'action nuisible des eaux et pour répartir leur utilité entre les ayants-droits à l'irrigation. Les *règlements d'eau* peuvent donc avoir un double objet : les uns sont faits en vue de prévenir les inondations et d'assurer le libre écoulement des eaux; les autres de les diriger vers la plus grande utilité, en suivant les règles d'une bonne irrigation. Les deux ont l'intérêt général pour but et découlent du pouvoir de police. Ces règlements sont tantôt généraux pour toute l'étendue ou pour une certaine partie du cours d'eau; tantôt, au contraire, ils sont individuels et ne s'appliquent qu'à une personne déterminée. C'est un arrêté, par exemple, qui oblige un usinier à réduire la hauteur de ses vannes afin de prévenir l'é-

lévation des eaux au delà d'une certaine hauteur[1]. Le règlement peut aussi, sans être individuel, comprendre plusieurs parties nominativement désignées et fixer entre elles l'usage des eaux soit pour l'irrigation soit pour le mouvement de leurs usines.

441. Mais qu'ils soient généraux ou individuels les règlements d'eau n'en sont pas moins faits en vertu du droit de police et en vue d'un intérêt général. Aussi sont-ils considérés comme des actes d'administration pure et les intéressés ne pourraient pas se pourvoir par la voie contentieuse pour les faire réformer. Les matières de police ne sont pas de celles qui peuvent être l'objet d'un débat au contentieux; elles intéressent l'action administrative et rendent nécessaire une appréciation qui n'est pas susceptible d'un débat contentieux. Une distinction avait été proposée entre les règlements généraux et les règlements individuels; elle consistait à ne dispenser du pourvoi que les premiers et à soumettre les seconds au recours contentieux. Les règlements de la première espèce, disait-on, sont de véritables règlements, parce qu'ils en ont la généralité; mais ceux de la seconde catégorie ne sont que des actes administratifs individuels et, par conséquent, il est naturel d'en admettre la discussion. Mais cette différence n'a pas été admise parce que le règlement d'eau, qu'il soit général ou individuel, doit être fait dans l'intérêt public et en vertu des pouvoirs confiés à l'administration pour la police des eaux[2].

442. Il est évident aussi que si le règlement était fait en dehors de ces conditions, non pour prévenir les inondations

[1] Le droit de régler, dans un but d'utilité générale et pour assurer le libre écoulement des eaux, les vannes d'usines établies sur un cours d'eau non navigable, appartient à l'administration, alors même qu'il s'agit d'usines existant avant 1789 et ayant, par conséquent, l'existence légale. C. d'Ét., arr. du 3 juin 1881 (D. P. 1882, III, 107). L'obligation de manœuvrer les vannes de décharge peut être imposée à l'usinier propriétaire d'un moulin antérieur à 1789, sans qu'il puisse pour cette charge demander une indemnité. C. d'Ét., 14 novembre 1879 (D. P. 1880, III, 18).

[2] Il appartient à l'administration de fixer la hauteur de la retenue et le mode d'établissement des vannes d'une usine ayant l'existence légale lorsque ces mesures ont pour but de prévenir les inondations. La question de savoir si les mesures sont nécessaires pour assurer le libre écoulement des

ou répartir l'irrigation au mieux de l'intérêt général, s'il avait pour objet de favoriser un particulier ou de trancher une contestation entre intéressés qui s'opposent des titres, soit des conventions soit des concessions antérieures ou une possession trentenaire, l'administration commettrait un excès de pouvoir et que les parties pourraient attaquer le règlement par ce motif. L'administration, en effet, a été investie de certaines attributions pour le bien public; mais elle est incompétente pour juger des contestations privées. Ainsi l'autorité administrative commettrait un excès de pouvoir si elle faisait un règlement qui obligerait un usinier à élargir une passerelle pour permettre aux habitants de la commnne d'exercer un droit de passage qu'ils prétendent avoir[1]. On pourrait citer de nombreux exemples où cette règle a été appliquée; il nous suffira de citer celui-là qui est récent pour faire comprendre la portée de la règle générale.

443. Les règlements d'eau sur les rivières navigables ou flottables ne peuvent être faits que par décret. Comme ils intéressent le domaine public, que ces cours d'eau s'étendent sur plusieurs départements, c'est au chef de l'État qu'il appartient de prendre les mesures qui le concernent. Les autres autorités, et les préfets spécialement, ne peuvent pas, sans une attribution expresse, réglementer les cours d'eau navigables et cette délégation n'est écrite dans aucun texte.

Mais toutes les autorisations sur le domaine public étant révocables, le chef de l'État a un pouvoir discrétionnaire en cette matière et les usiniers ne pourraient pas se pourvoir contre le règlement, alors même que le règlement serait

eaux n'est pas susceptible d'être déférée au Conseil d'État par la voie contentieuse. C. d'Ét., arr. du 3 juin 1881 (D. P. 1882, III, 107). Le préfet peut ordonner la destruction d'un barrage nuisible au libre écoulement des eaux alors même que l'auteur de cet ouvrage se prétend propriétaire du terrain sur lequel il est établi. C. d'Ét., 9 août 1880 (D. P. 1881, III, 91).

[1] C. d'Ét., arr. du 5 juillet 1878 (D. P. 1878, III, 95). Est entaché d'excès de pouvoir l'arrêté d'un préfet qui prescrit à un usinier de fermer à certaines heures les vannes de son moulin, s'il a pour but non de prendre une mesure d'intérêt général mais de trancher une contestation entre cet usinier et les propriétaires riverains pour l'exécution d'une convention. C. d'Ét., arr. du 18 janvier 1878 (D. P. 1878, III, 67.)

sans motif réel; car la révocabilité des autorisations fait que tout recours serait sans fondement, la partie ne pouvant invoquer aucun droit. Certes, si le décret avait pour effet et même pour but non avoué de favoriser un concessionnaire nouveau ou d'en préférer un autre, ce serait un acte de mauvaise administration; il y aurait là un abus de pouvoir et non un excès de pouvoir. On pourrait blâmer, critiquer, dénoncer à l'opinion publique, mais non se pourvoir au Conseil d'État; car, en usant du droit de révocation le chef de l'État n'a pas dépassé son pouvoir.

444. Il en serait autrement des concessionnaires qui peuvent invoquer un titre antérieur au 1er avril 1566[1]. Ceux-là ont un droit propre et ne sont pas sujets à la révocation *ad nutum*. Sans doute ils ne pourraient pas réclamer contre l'exercice du droit de police sur les eaux dans l'intérêt public, mais leur recours serait fondé contre les règlements qui auraient pour but de favoriser des intérêts privés ou de trancher des contestations entre parties. Ici le recours serait admissible, parce que la révocabilité est limitée par le droit de l'usinier. Nous avons dit plus haut qu'il y aurait aussi exception si l'usine avait été établie sur un cours d'eau avant qu'il ne fût navigable ou flottable ou si elle avait été vendue comme bien national; dans le premier cas, le droit de l'usinier avait précédé celui de l'État, et, dans le second, l'État vendeur doit, comme garant, au moins une indemnité à l'acheteur qui lui a payé le prix.

445. Quant aux cours d'eau non navigables ni flottables, c'est aux préfets qu'il appartient de faire les règlements. La loi, en forme d'instruction des 12-20 août 1790, ch. VI, dit que les administrations départementales (aujourd'hui préfets) « doivent

[1] Le règlement des usines établies avant le 1er avril 1566 appartient au préfet. Le préfet peut, sans commettre un excès de pouvoir, rejeter la demande d'un usinier qui demande le règlement d'une usine antérieure à 1566, lorsqu'il se fonde sur un projet de canalisation déclaré d'utilité publique et dont l'exécution doit entraîner la suppression du barrage; mais l'usinier, en ce cas, a le droit de réclamer une indemnité pour dommages causés par l'exécution de travaux publics. C. d'Ét., 22 novembre 1878 (D. P. 1879, V, col. 144).

echercher et indiquer les moyens de procurer le libre cours des aux; d'empêcher que les prairies ne soient submergées par la rop grande élévation des écluses des moulins et par les autres ouvrages d'art établis sur les rivières; de diriger enfin autant u'il sera possible, toutes les eaux de leur territoire, vers un but l'utilité générale d'après les principes de l'irrigation. »

Les termes de cette disposition sont, il est vrai, généraux, et ne distinguent pas entre les cours d'eau navigables et ceux qui ne le sont pas. A ne considérer que ce texte, il faudrait conclure que, pour les unes comme pour les autres, le pouvoir de réglementer appartient aux préfets. Mais nous avons vu que, l'après le décret du 25 mars 1852 (ou 13 avril 1861), tableau D, es préfets ne peuvent accorder, sur les cours d'eau, aucune permission permanente ni aucune autorisation, même temporaire, si elle doit modifier le régime des eaux. Le n° 7 du tableau D attribue au préfet « la répartition entre l'industrie et l'agriculture des eaux des cours d'eau non navigables ni flottables, de la manière prescrite par les anciens règlements. » Ainsi les préfets ne peuvent rien ordonner qui modifie le régime des eaux sur les rivières navigables et, même sur les petites rivières, ils n'ont pas d'une manière absolue le droit de réglementation. Au moins en ce qui touche l'irrigation, ils sont tenus de se conformer aux anciens règlements. Un règlement nouveau devrait donc être approuvé par décret[1].

446. La loi des 28 septembre-6 octobre 1791 (tit. I, sect. I, art. 6) portait que « nul ne peut se prétendre propriétaire exclusif des eaux d'un fleuve navigable ou flottable. *En conséquence, tout propriétaire riverain peut, en vertu du droit commun, y faire des prises d'eau, sans néanmoins en détourner ni embarrasser le cours d'une manière nuisible au bien général et à la navigation établie.* » Cette tolérance dura jusqu'à l'arrêté du 19 ventôse an VI, qui fit cesser ces empiètements sur le domaine public uvial, chargea les administrations départemen-

[1] Les préfets ne peuvent faire la répartition des eaux des rivières non navigables entre l'agriculture et le commerce qu'en se conformant aux usages anciens. A défaut d'usages, la répartition ne peut être faite que par le chef de l'État. Cons. d'Ét., 26 décembre 1879 (D. P. 1880, III, 50).

tales de prévenir ou faire cesser ces prises d'eau irrégulières.

Article 10. « Ils veilleront (les administrations centrales et municipales et le commissaire du directoire exécutif près d'elles) à ce que nul ne détourne le cours des eaux des rivières et canaux navigables ou flottables et n'y fasse des prises d'eau ou saignées pour l'irrigation des terres qu'après y avoir été autorisé par l'administration centrale et sans pouvoir excéder le niveau qui aura été autorisé. »

Les préfets, bien qu'ils n'aient pas le droit de réglementer les cours d'eau navigables, pourraient prendre des arrêtés pour faire détruire les ouvrages ou saignées non autorisées. C'est la conséquence de leur pouvoir et devoir de surveillance[1].

447. Les tribunaux dans le jugement des contestations relatives à l'usage des eaux doivent appliquer les règlements, usages locaux et les titres des parties (art. 645 C. civ.). Mais à défaut de règlements, d'usages ou de titres, quelle règle suivront-ils pour la décision des contestations portées devant eux? La loi leur permet, en cette matière, de sortir de la manière ordinaire de procéder. Tandis qu'ils ne peuvent, en général, que prononcer sur des faits présents ou passés, ils ont exceptionnellement le droit de régler l'avenir. L'article 645 les astreint, dans tous les cas, à observer les règlements ou usages locaux; mais à défaut ils doivent concilier les intérêts de l'agriculture avec les droits de propriété. Les tribunaux font donc un règlement; mais ce n'est pas un règlement général qui est en opposition avec l'interdiction écrite dans l'article 5 du Code civil; c'est une décision entre des plaideurs et non un acte *de motu proprio* entre intéressés qui n'étaient pas devant le juge. Le pouvoir judiciaire ne se meut pas spontanément; mais dans un intérêt général, il n'appelle pas les personnes qui ne lui soumettent pas leurs différends. Le règlement d'eau n'a...

[1] Le pouvoir de l'administration, en matière de règlement d'eau, est discrétionnaire. Elle l'exerce ou ne l'exerce pas à son gré et quand même une vallée serait menacée d'inondation par l'impéritie des autorités compétentes, les parties intéressées ne pourraient pas se pourvoir par la voie contentieuse contre le refus de procéder au règlement d'eau. Il n'y a pas lieu à recours pour excès de pouvoir. C. d'Ét., 30 mai 1878 (D. P. 1879, III, 92).

donc d'effet qu'entre les parties en cause et tout autre intéressé aura le droit d'agir, à son tour, pour réclamer sa part dans la répartition des eaux. Le tribunal, après avoir réglé l'usage des eaux entre deux ou plusieurs parties, pourra donc avoir à modifier son règlement pour admettre au partage un autre propriétaire. Aussi les règlements d'eau, par l'autorité administrative, ont-ils un grand avantage sur ceux que fait l'autorité judiciaire; car l'administration puise dans son droit d'initiative le pouvoir de comprendre tous les intéressés et de faire une répartition qu'il ne faudra pas renouveler toutes les fois qu'arrivera un nouveau réclamant[1].

448. Irrigation. — Le droit d'irrigation a été favorisé par une loi du 29 avril 1845. Avant cette loi, ce droit était souvent paralysé par le refus que faisaient les propriétaires intermédiaires de laisser passer les eaux. D'après l'article 1er, tout propriétaire qui veut se servir, pour l'irrigation de ses propriétés, des eaux naturelles ou artificielles, dont il a le droit de disposer, peut obtenir le passage de ces eaux sur les fonds voisins, à la charge d'une juste et préalable indemnité. C'est une servitude analogue à celle du droit de passage, en cas d'enclave, que la loi a établie pour combler une lacune qu'on avait, à plusieurs reprises, signalée dans le Code civil. A la différence cependant de la servitude de passage en cas d'enclave, la servitude d'aqueduc ne grève pas les maisons, cours, jardins, parcs et enclos attenant aux habitations. Il est vrai que pour la servitude de passage la loi veut qu'on évite de traverser ces lieux, car l'art. 684 C. civ. dispose que le passage doit être fixé, autant que possible, sur le *point le moins dommageable* pour le propriétaire du fonds servant; mais, en cas de nécessité, le passage peut être exigé même à travers un enclos, tandis que la servitude d'aqueduc s'arrête

[1] On ne doit pas considérer qu'il y a un règlement ancien lorsque le règlement qui existe n'a été approuvé que par le préfet s'il a été fait à une époque où l'autorisation du chef de l'État était exigée. C. d'Ét., 26 janvier 1877 (D. P. 1878, III, 44).

devant les enclos et autres lieux qui peuvent être considérés comme faisant partie de la résidence personnelle.

449. L'article 2 de la loi du 29 avril 1845 oblige les propriétaires des fonds inférieurs à recevoir les eaux qui s'écouleront des terrains ainsi arrosés, toujours à la charge d'une indemnité pour le préjudice que leur causera cette servitude. Les enclos, cours, parcs et jardins attenant aux habitations sont également dispensés de cette servitude comme de la précédente.

Le droit de conduire les eaux à travers les fonds intermédiaires n'a pas été créé uniquement pour les propriétaires qui se proposent d'irriguer; l'article 3 l'accorde également à ceux qui veulent faire écouler les eaux nuisibles d'un terrain submergé. Cet article ne renouvelle pas expressément l'exception relative aux cours et jardins attenant aux habitations; mais il est évident qu'elle s'applique au cas prévu dans cette disposition, ainsi que cela résulte des expressions : « *La même* faculté de passage, etc. » Elle n'est donc accordée qu'aux mêmes conditions, ce qui emporte l'exception établie par l'article 1er § 2.

450. La loi du 29 avril 1845 a été complétée par celle du 11 juillet 1847. Il arrivait souvent qu'à raison du niveau des eaux par rapport à la rive, le propriétaire ne pouvait pas profiter des avantages que la loi lui confère, et qu'il n'avait de son droit d'irrigation qu'une jouissance stérile. En élevant le niveau des eaux, il pourrait corriger ce défaut naturel; mais comment pratiquer le barrage nécessaire sans appuyer sur la rive opposée? Comment appuyer sur la rive opposée sans le consentement du propriétaire situé en face? D'après le Code civil, la résistance du propriétaire qui refusait l'appui était invincible. En vertu de la loi du 11 juillet 1847, au contraire, tout propriétaire qui voudra se servir, pour l'irrigation de ses propriétés, des eaux naturelles ou artificielles dont il a le droit de disposer, pourra obtenir la faculté d'appuyer, sur la propriété du riverain opposé, les ouvrages d'art nécessaires à la prise d'eau, à la charge d'une juste et préalable indemnité. Mais le voisin contre lequel le droit d'appui est demandé peut

exiger, en payant la moitié des frais, que l'usage du barrage soit commun entre eux. Si le propriétaire demande à profiter des travaux, aucune indemnité ne sera due pour la servitude d'appui, et celle qui aurait été payée devra être restituée. Le propriétaire opposé pourrait demander l'usage commun du barrage, même après le commencement des travaux d'art; mais, en ce cas, il serait tenu de payer, en sus de sa moitié, le surcroît de dépense auquel donnerait lieu l'appropriation des travaux d'art à l'usage commun. Pour la servitude d'appui, comme pour celle d'aqueduc, la loi dispense les bâtiments, enclos, parcs et jardins attenant aux habitations (art. 1er, § 2, de la loi du 11 juillet 1847).

Les propriétaires dont les héritages ne sont ni bordés ni traversés par des eaux courantes naturelles, peuvent creuser des canaux qui leur amènent des eaux par dérivation d'une rivière, d'un lac ou d'un étang. Ces cours artificiels sont établis tantôt dans l'intérêt et pour l'usage d'un seul propriétaire, tantôt pour l'usage d'un groupe de propriétaires réunis en *Société d'arrosants,* quelquefois enfin dans l'intérêt général de toute une contrée. Lorsque le canal est fait pour l'intérêt général d'une contrée entière, il peut être exécuté par l'application des lois sur l'expropriation d'utilité publique. Au contraire, lorsqu'il est creusé pour l'usage d'un ou de quelques propriétaires déterminés, il faut qu'ils traitent de gré à gré s'ils veulent acheter les terrains sur lesquels passera le canal. Tout ce qu'ils peuvent exiger, c'est la servitude d'aqueduc établie par la loi du 29 avril 1845 « pour conduire les eaux dont ils ont le droit de disposer. »

451. Nous ferons observer ici, comme nous l'avons déjà fait pour les biefs de moulins, que les arrosants ne peuvent pas invoquer une présomption de propriété sur le canal d'irrigation. Ce canal, en effet, a pu être établi, soit par l'achat des terrains où il est creusé, soit par une servitude d'aqueduc. Il n'y a donc pas présomption de propriété, ni au profit des arrosants ni au profit des propriétaires traversés par le canal, et c'est au demandeur qu'incombe l'obligation de faire la preuve. La situation des lieux et la nature des travaux peuvent servir à juger la ques-

tion de propriété. Ainsi, lorsque le canal est en maçonnerie, ou lorsqu'il se prolonge entre des digues artificielles, il est probable que les terrains sur lesquels de semblables travaux ont été exécutés appartiennent aux arrosants; ce sont là des circonstances qui forment des présomptions judiciaires (art. 1353 C. civ.) et peuvent servir de preuve, à la condition qu'elles soient graves, précises et concordantes. Mais il n'y a pas de présomption légale en vertu de laquelle puissent être assignés les rôles de demandeur et de défendeur[1].

Le canal d'irrigation appartient, lorsqu'il a été creusé sur des terrains achetés, soit aux propriétaires qui l'ont créé soit aux concessionnaires qui ont obtenu de l'administration le droit de l'établir. Il en résulte que les riverains n'ont pas le droit de pêche dans le canal et que l'irrigation ne peut être exigée par eux qu'en traitant de gré à gré avec la compagnie, ou qu'en exigeant l'exécution des clauses et conditions auxquelles la concession a été faite. Ordinairement, en effet, un cahier des charges annexé à la concession détermine les obligations de la compagnie concessionnaire et les conditions auxquelles les riverains pourront exiger la participation à l'arrosage.

452. Inondations. — Si le voisinage des eaux est une cause de richesses, il peut aussi entraîner de graves inconvénients. L'inondation est un des plus grands fléaux de l'agriculture; elle ensable les prairies, empierre les champs, entraîne les terres, emporte les maisons et tue les hommes et les animaux. Nous avons vu plus haut que, dans une certaine mesure, les inondations partielles ou locales pouvaient être empêchées par des arrêtés qui assurent le libre écoulement des eaux, en détruisant des obstacles, et en empêchant sur certains points l'exhaussement du niveau de la rivière. Il est des inondations pour lesquelles ce moyen ne suffit pas; il faut, par des travaux de défense, se préparer à les supporter, d'autant que leur retour est à peu près périodique dans quelques pays. S'il est impossible d'arrêter par des travaux toutes les inondations, il y en a qui

[1] Daviel, *Traité des cours d'eau*, t. III, p. 201, nos 827 *bis* et 827 *ter*.

peuvent être prévenues, et c'est pour arriver plus facilement à ce résultat qu'a été faite la loi du 28 mai 1858 complétée par le règlement d'administration publique du 15 août suivant. D'après les termes de l'article 1er de la loi, on pourrait conclure qu'elle n'est faite que pour *protéger les villes* contre les dangers de l'inondation; mais les articles 6 et suivants prouvent que les auteurs de cette loi se sont aussi préoccupés des intérêts de la propriété rurale.

Les travaux destinés à mettre les villes à l'abri des inondations sont exécutés par l'État; les départements, les communes et les propriétaires sont cependant tenus de concourir aux dépenses de ces travaux dans la mesure de leur intérêt respectif. Cet intérêt est fixé par décret, ainsi que la répartition de la dépense, après délibération des conseils généraux et des conseils municipaux. Les travaux de défense sont autorisés par décret dans la forme des règlements d'administration publique, et c'est ce décret qui détermine, pour chaque entreprise, la répartition des dépenses entre l'État, les départements, les communes et les propriétaires (art. 2 de la loi du 28 mai 1858).

453. D'après l'article 4 de la loi, « la part de dépense mise « à la charge des départements ou des communes sera inscrite « au budget départemental ou communal comme dépense obli- « gatoire. » Cette disposition n'est plus exacte en ce qui concerne le département, car d'après la loi du 18 juillet 1866 (art. 61 de la loi du 10 août 1871) sur les conseils généraux, l'administration supérieure ne peut inscrire d'office au budget que les dépenses énumérées par l'article 10, dépenses au nombre desquelles ne se trouve pas la contribution aux travaux de défense contre l'inondation.

Quant aux propriétaires intéressés, la répartition de la part mise à leur charge est faite conformément à la loi du 16 septembre 1807, et les taxes établies contre chaque propriétaire contribuant sont recouvrées au moyen de rôles rendus exécutoires par le préfet et perçues comme en matière de contributions directes.

454. Le débordement est souvent rendu dangereux par les

obstacles qui, en restreignant le champ de l'inondation, irritent les eaux et en augmentent l'effet nuisible.

C'est ce qui arrive lorsque, après avoir coulé longtemps entre deux rives très rapprochées et resserrées, la rivière se déchaîne sur une ville. Afin de prévenir cette aggravation du mal, l'art. 6 de la loi du 28 mai 1858 oblige tout propriétaire qui veut établir des digues sur les parties submersibles de la Seine, de la Loire, du Rhône et de la Garonne ou de certains affluents qui sont désignés par le même article[1], à faire une déclaration préalable à l'administration. L'administration a le droit d'interdire l'établissement de la digue ou de modifier le travail. Quant aux digues déjà établies, l'administration peut en exiger la suppression, la modification ou le déplacement, s'il est démontré qu'elles restreignent, d'une manière nuisible, le champ des inondations, sauf le paiement d'une indemnité, s'il y a lieu, pour les dommages causés par la suppression, la modification ou le déplacement.

La question de savoir si la digue doit être détruite comme nuisible est d'administration pure; elle sera décidée par le ministre souverainement et sans recours au Conseil d'État par la voie contentieuse. C'est une question de police des eaux qui échappe à la discussion contentieuse[2]. Quant à l'indemnité, l'article 7 renvoie au titre XI de la loi du 16 septembre 1807 et, conséquemment, elle sera fixée par le conseil de préfecture et le Conseil d'État. Le paiement de l'indemnité sera fait par toutes les parties intéressées qui sont énumérées dans l'art. 1er, § 2, de la loi du 28 mai 1858; en effet, c'est une partie des frais

[1] Seine, affluents : Yonne, Aube, Marne et Oise.
Loire : Allier, Cher et Maine.
Rhône : Ain, Saône, Isère et Durance.
Garonne : Gers et Baïse.

[2] M. Chauveau accorde, en ce cas, le recours contentieux (*Journal de droit administratif*, art. 243, p. 364). « Toute décision ministérielle, dit-il, est « susceptible de ce recours quand elle touche un droit, et le propriétaire « dont la digue protectrice doit être détruite est évidemment lésé dans sa « propriété, puisqu'on lui accorde une indemnité. » L'opinion de M. Chauveau est en désaccord avec le principe que les mesures de police et de sécurité ne sont pas discutables par la voie contentieuse.

occasionnés par l'exécution des travaux de défense, et toute la dépense doit être supportée par l'État, les départements, les communes et les propriétaires intéressés.

Comme la loi n'est applicable qu'aux parties submersibles, le législateur a défini ce qu'il fallait entendre par portions submersibles. « Dans les vallées protégées par les digues, sont « considérées comme submersibles les surfaces qui seraient « atteintes par les eaux si les levées venaient à être rompues ou « supprimées. — Ces surfaces seront indiquées sur des plans te- « nus à la disposition des intéressés. » (Art. 6, §§ 2 et 3 de la loi du 28 mai 1858 et art. 12 du règlement du 15 août 1858.)

455. Drainage. — Le drainage a pour objet d'assainir le sol en faisant écouler les eaux qui entretiennent l'humidité et arrêtent la production par la corruption des germes. L'eau est nécessaire à l'agriculture comme le soleil et l'engrais; mais il faut qu'elle traverse les terres et n'y séjourne pas. Même pour les prés qui ont besoin d'humidité plus que toute autre culture, l'eau stagnante est nuisible; car elle développe les joncs et autres plantes qui peuvent être appelées le *déshonneur* des prairies. Il y a longtemps que les agriculteurs pratiquent un drainage rudimentaire au moyen de fossés, de rigoles, d'aqueducs revêtus de maçonnerie ou remplis de fascines; mais la pose des tuyaux ou drains est récente, du moins dans notre pays, car son emploi en Angleterre est plus ancien que chez nous.

456. Le drainage tel qu'il est pratiqué aujourd'hui exige d'abord des avances, et il était à craindre que les propriétaires refusassent de les faire, soit par impuissance pécuniaire, soit par défiance du résultat. L'État est venu en aide aux agriculteurs par des prêts, et les sommes ont dû être prêtées par le Trésor en vertu de la loi du 17 juillet 1856. Une loi postérieure des 28 mai-5 juin 1858 a substitué le Crédit foncier au Trésor pour le service de ces prêts.

La loi civile était aussi un obstacle au progrès du drainage. En effet, l'art. 640 C. civ. n'oblige les propriétaires des fonds inférieurs qu'à recevoir les eaux qui découlent du fonds supérieur *naturellement et sans que la main de l'homme y ait con-*

tribué. Or le drainage provoque un écoulement artificiel des eaux, et le propriétaire inférieur n'est conséquemment pas tenu de les recevoir. La loi des 10-15 juin 1854, complétant le Code civil sur un point qui n'avait pas pu être prévu en 1804, donne au propriétaire qui veut assainir son fonds par drainage ou tout autre mode d'asséchement, le droit de conduire les eaux sur les propriétés qui séparent ce fonds, d'un cours d'eau ou de toute autre voie d'écoulement. Le passage des eaux ne peut être exigé que moyennant une juste et préalable indemnité; il ne peut d'ailleurs pas être réclamé à travers les bâtiments, enclos, parcs et jardins attenant aux habitations. Les propriétaires auxquels le passage est demandé ont la faculté de se servir des travaux de drainage aux conditions suivantes. Ils supportent : 1° une part proportionnelle dans la valeur des travaux dont ils profitent; 2° les dépenses résultant des modifications que l'exercice de cette faculté peut rendre nécessaire; 3° pour l'avenir, une part contributive dans l'entretien des travaux devenus communs.

Nous avons déjà parlé plus haut des associations syndicales. Le drainage est une des matières qui peuvent donner naissance à une association syndicale (art. 1er-5° de la loi du 21 juin 1865). Sous ce rapport, l'art. 3 de la loi des 10-15 juin 1854 a été absorbé par la loi nouvelle sur les associations syndicales[1].

[1] Nous ne traiterons pas ici les nombreuses questions auxquelles donne lieu l'application des articles 644 et 645 du Code civil. Elles sont exposées dans les monographies sur les eaux et dans les traités de droit civil. Voir Demolombe, t. XI, 1er du *Traité des servitudes*, et Laurent, t. VII, sur les articles 644 et 645. Nous mentionnerons seulement la question relative au droit du propriétaire de la source.

Le propriétaire d'un fonds où jaillit une source a le droit d'user de sa source à volonté (art. 641 C. civ.), sauf le droit des propriétaires inférieurs qui auraient acquis le droit de se servir de l'eau par des travaux destinés à faciliter la chute de l'eau dans leurs fonds (art. 642 C. civ.). La jurisprudence décide que le propriétaire du fonds inférieur n'acquiert de droits que si les travaux ont été faits sur le fonds supérieur. Dernièrement on a tiré de cette jurisprudence une conséquence fort grave, et qui est bien propre à faire réfléchir sur la bonté du principe. Il a été décidé que lorsque la source forme un cours d'eau, si la source est cédée à une compagnie ou à une ville

§ 5. — Chemins vicinaux.

Sommaire.

457. Chemins vicinaux. — Divisions.
458. Divisions naturelles.
459. Divisions administratives.
460. Classement.
461. Classement. — Reconnaissance.
462. Déclaration de vicinalité.
463. Le déclassement peut-il porter sur un chemin privé, s'il a le caractère d'une voie ouverte au public?
464. Ouverture ou redressement.
465. Classement à la suite d'un décret de déclassement.
466. Division des chemins vicinaux au point de vue des dépenses d'entretien.
467. Des autorités auxquelles les chemins sont soumis.
468. Élargissement. — Loi du 8 mai 1864.
469. Comparaison entre la loi du 28 juillet 1824 et celle du 21 mai 1836.
470. Art. 21 de la loi du 21 mai 1836. — Règlements préfectoraux. — Modèle général.
471. Chemins ruraux.
472. Loi du 26 août 1881.
473. Syndicat des propriétaires intéressés.
474. Caractères du chemin rural.
475. Les chemins ruraux sont imprescriptibles.
476. Police et conservation des chemins ruraux.
477. Révocation de l'arrêté portant reconnaissance.
478. Règlement préfectoral pour l'exécution de la loi sur les chemins ruraux.

qui la détourne, les propriétaires d'usines situées en aval n'ont droit à aucune indemnité par la raison, 1° que le propriétaire de la source n'a jamais perdu le droit d'en disposer, et 2° que les usiniers d'aval n'ont pas prescrit l'usage de l'eau, puisque leurs usines ne sont pas établies sur le fonds supérieur. Dans une dissertation insérée au *Bulletin des tribunaux* du 29 juin 1863, M. Serrigny combat la jurisprudence adoptée par la Cour de Paris (arr. du 15 mai 1858, Sirey, 1858, I, 193), dans l'affaire de la ville du Havre. La Cour de Rouen, dont l'arrêt a été cassé, s'était prononcée pour les propriétaires inférieurs. Un décret du 4 mars 1862 déclara l'utilité publique pour le canal de dérivation qui doit amener à Paris les eaux de la Dhuys. Ce décret fut déféré au Sénat de l'Empire comme inconstitutionnel, mais le Sénat vota l'ordre du jour par 75 voix contre 10. La question a été discutée au Sénat à l'occasion du Code rural (Régime des eaux). Le Sénat a voté le projet de sa commission d'après lequel, après trente ans, le propriétaire de la source qui forme un cours d'eau ne peut pas modifier le régime des eaux de manière à nuire aux établissements des riverains.

457. En suivant la série des voies de communication d'après leur étendue, nous devons placer ici les chemins vicinaux qui relient les bourgs et les villages (*de vico ad vicum*) ou plusieurs sections et hameaux du même bourg.

458. Les chemins vicinaux sont de grande, de moyenne et de petite communication. Ces diverses catégories se distinguent par la nature de la voie publique, c'est-à-dire par le degré de son utilité et par la différence du régime administratif. Souvent le régime administratif ne concorde pas avec la différence naturelle, parce que l'autorité qui est chargée du classement donne à un chemin un rang qui ne lui appartiendrait pas d'après la nature des choses. Pour que notre exposé soit aussi clair que possible, nous allons rechercher séparément en quoi consistent les éléments de la classification d'après l'utilité relative et puis d'après le régime administratif.

459. Il y a, dans chaque département, des lignes principales de circulation, lignes qui traversent le département et quelquefois se continuent sur les départements voisins. Une route départementale serait le champ naturel d'un pareil mouvement. En attendant qu'elle soit établie, un chemin vicinal prolongé qui, à raison de son étendue, est appelé chemin de grande communication, suffira pour ce service. Il se peut d'ailleurs qu'à côté d'une route créée pour l'intérêt de tout le département, des communes trouvent avantage à établir, à une certaine distance, mais parallèlement, un chemin de grande communication qui les dispense d'aller chercher la route départementale.

Supposons, d'un autre côté, qu'un chemin intéresse, dans une partie du département, quelques communes dont la réunion forme un groupe local. Leur mise en communication n'est pas d'un intérêt général pour tout le département, mais ce chemin a besoin d'être exécuté avec ensemble, sans quoi il y aurait des solutions de continuité causées par l'incurie ou la résistance de quelques-unes des communes intéressées. C'est pour cela qu'il fallait créer la catégorie des chemins vicinaux de moyenne communication, et qu'on a donné à une autorité dominant toutes les autorités municipales le pouvoir de fixer la part de chaque commune dans la dépense à faire pour le chemin.

Enfin les chemins vicinaux vont quelquefois de hameau à hameau, ou, et c'est le cas le plus fréquent, de village à village et intéressent principalement les deux bourgs mis en communication. Tel est le rapprochement des communes qu'il est impossible de supposer que les suggestions de l'intérêt quotidien ne suffisent pas pour les décider à raccorder, par des travaux que chacun fera sur le territoire de son côté, des chemins qui ne sont, pour ainsi dire, qu'une continuation des rues. Aussi a-t-on pu, en ce cas, s'en remettre à l'autorité municipale, sans faire fixer la part de chaque commune par une autorité supérieure. C'est la vicinalité ordinaire ou la *vicinalité de petite communication*. La *moyenne communication* n'est, elle-même, qu'une locution créée par analogie et la seule expression, sur ces trois, qui soit dans la loi est celle de *chemin de grande communication* (art. 7 et 8 de la loi du 21 mai 1836). Néanmoins, comme la terminologie usitée dans la pratique est bien faite, on la trouve fréquemment même dans les livres de doctrine et nous n'hésiterons pas à nous en servir. Examinons maintenant les différents régimes administratifs auxquels sont soumises ces trois espèces de vicinalité.

400. Un caractère qui leur est commun, c'est que le sol du chemin vicinal, quelle qu'en soit l'espèce, appartient à la commune traversée[1]. Mais les trois espèces se distinguent soit par le classement, soit par la manière dont il est pourvu à leur entretien, soit enfin par la compétence de l'autorité sous laquelle ils sont placés.

Aux termes de l'article 7 de la loi du 21 mai 1836, les chemins vicinaux de grande communication étaient classés, sur la proposition du préfet par un vote du conseil général. D'après cette loi, le conseil général ne pouvait donc délibérer sur le classement d'un chemin de grande communication que pour approuver ou rejeter la proposition du préfet. La loi du 18 juillet 1866,

[1] Les communes peuvent agir relativement à la portion du chemin de grande communication située sur leur territoire, mais le préfet, qui représente l'intérêt général de toutes les communes intéressées, a le droit d'intervenir dans l'instance. Arr. Cons. d'Et. du 19 mars 1863, *Parpaite*.

sur les attributions des conseils généraux, donna au conseil général le pouvoir de *statuer définitivement* sur le classement des chemins de grande communication d'après la proposition que chacun des membres pouvait faire en vertu de son initiative. Ce changement a été maintenu par la loi du 10 août 1871, art. 46, n° 7 qui met au nombre des délibérations par lesquelles le conseil général *statue définitivement* « le classement et la direction des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun; la désignation des communes qui doivent concourir à leur construction et à leur entretien et la fixation du contingent annuel des communes. »

L'article 44 de la loi du 10 août 1871, confirmant et étendant cette innovation dispose : « Le conseil général opère *la reconnaissance*, détermine *la largeur* et prescrit *l'ouverture* et le *redressement* des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun. Les délibérations qu'il prend à cet égard produisent les effets spécifiés aux art. 15 et 16 de la loi du 21 mai 1836. »

461. Le classement d'un chemin vicinal de petite communication a lieu de plusieurs manières.

Tantôt on perce une voie à travers des propriétés exploitées qui doivent être expropriées pour cause d'utilité publique. C'est l'*ouverture* du chemin vicinal. Les travaux sont autorisés par la commission départementale (art. 16 de la loi du 21 mai 1836 et 86 de la loi du 10 août 1871); mais l'utilité publique doit être déclarée par décret, s'il s'agit de terrains bâtis (loi du 8 juin 1864). L'indemnité n'est pas fixée par un jury composé conformément à la loi du 3 mai 1841. Le tribunal désigne un jury spécial composé de quatre jurés et de trois jurés supplémentaires. La commune et le propriétaire exproprié ont le droit d'exercer chacun une récusation péremptoire, et, dans le cas où ces récusations sont exercées, on appelle les jurés supplémentaires[1]. Pour magistrat directeur, le tribunal peut désigner, soit un de ses membres, soit le juge de paix de la situation. Lors-

[1] Ils sont choisis par le tribunal sur la liste de jurés dressée en exécution de la loi du 3 mai 1841, art. 29.

qu'il y a expropriation pour l'ouverture ou le redressement d'un chemin, l'indemnité doit être préalable; nous verrons que, par exception, il en est autrement dans le cas d'élargissement d'un chemin déjà ouvert (art. 15 de la loi du 21 mai 1836). Il est vrai que, d'après l'article 18, l'action en indemnité pour les *terrains qui auront servi à la confection du chemin* se prescrit par deux ans, ce qui semble supposer que, dans tous les cas, l'indemnité n'est pas préalable. Cette conclusion serait erronée; car, quelques hypothèses suffisent pour expliquer les termes de l'article 18; 1° il peut se faire que le propriétaire ait consenti à livrer le terrain sans exiger le paiement préalable de l'indemnité; 2° par exception, l'indemnité n'est due qu'après la prise de possession dans le cas de simple élargissement prévu par l'article 15 de la loi du 21 mai 1836, et ces deux cas expliquent que l'article 18 puisse impliquer le paiement postérieur de l'indemnité.

462. Le classement d'un chemin vicinal peut aussi être fait par déclaration. Ainsi lorsqu'un chemin rural est mis au nombre des chemins vicinaux, il y a *déclaration de vicinalité*. A quelle autorité appartient le classement des chemins vicinaux? La loi du 21 mai 1836, articles 15 et 16, donnait ce pouvoir au préfet. Mais la compétence a été modifiée.

L'article 86, de la loi du 10 août 1871, met au nombre des affaires sur lesquelles la commission départementale est appelée à statuer, sur l'avis des conseils municipaux, » la déclaration de vicinalité, le classement, l'ouverture et le redressement, la fixation de la largeur et des limites desdits chemins. « Elle exerce les attributions qui étaient données au préfet par « les art. 15 et 16 de la loi du 21 mai 1836. »

463. La commission départementale pourrait-elle par déclaration classer comme chemin vicinal un chemin fréquenté par le public mais dont la propriété appartiendrait à un particulier? La jurisprudence a beaucoup varié sur cette question et elle pourrait changer encore, car aucune des lois qui ont été faites à des époques éloignées sur cette matière n'a tranché cette difficulté que deux ou trois mots insérés dans le texte auraient pu résoudre. Jusqu'en 1813 la jurisprudence décidait qu'un chemin privé ne

pouvait pas être classée comme vicinal autrement qu'en remplissant les formalités de l'expropriation d'utilité publique. Mais le 16 octobre 1813, le Conseil d'État décida que les chemins privés, s'ils étaient fréquentés par le public, pouvaient être classés administrativement et que le droit du propriétaire se réduisait à une indemnité payable *ex post facto*. Cette interprétation a été admise sous les lois du 28 juillet 1824 et du 21 mai 1836; elle a duré jusqu'au décret du 27 février 1862 par lequel le Conseil d'État est revenu à la doctrine qui prévalait avant 1813. Le conseil a commencé par admettre les prétentions des propriétaires dans des cas où il s'agissait de chemins privés conduisant à une maison, par exemple, à l'allée d'un château. Ces chemins ou allées ne sont pas fréquentées par le public puisqu'ils sont destinés aux personnes qui habitent le château ou à celles qui leur font visite. Le Conseil d'État est allé plus loin et, par plusieurs décisions qui établissent une jurisprudence persévérante, il a annulé pour excès de pouvoir des classements qui comprenaient des chemins privés. En ce cas, il faudrait, suivant cette doctrine, procéder comme en cas d'ouverture et de redressement, c'est-à-dire en expropriant pour cause d'utilité publique[1].

Le classement du chemin vicinal appartient à la commission en vertu d'un article qui le lui attribue comme pouvoir propre (art. 86 de la loi du 10 août 1871); le conseil général ne pourrait donc pas se mettre en son lieu et place. Bien que la commission départementale ne soit qu'une émanation du conseil général, celui-ci ne peut pas lui reprendre les attributions qui lui appartiennent *jure proprio*. Les classements qui seraient faits par le conseil général pourraient être annulés pour excès de pouvoir[2].

L'article 86 de la loi du 10 août 1871 porte que la commission départementale prononce en matière de classement, sur

[1] C. d'Ét., arr. 27 février 1862 (D. P. 1863, III, 52); 26 janvier 1870 (D. P. 1871, III, 10); 23 mars 1872 (D. P. 1873, III, 3); 28 novembre 1873 (D. P. 1874, III, 84); 19 mars 1875 (D. P. 1876, III, 7); 27 avril 1877 (D. P. 1878, III, 2). V. aussi cour d'Angers, arr. du 16 décembre 1880 (D. P. 1881, II, 142).

[2] C. d'Ét., 28 juillet 1876 (D. P. 1877, III, 3), et 13 juillet 1877 (D. P. 1878, III, 46).

l'avis du conseil municipal. Le classement pourrait-il être fait contrairement à l'*avis du conseil municipal* ou bien cet avis n'est-il qu'une formalité destinée seulement à éclairer la commission départementale? Une distinction nous paraît résulter des termes de la loi. Pour un arrêté de reconnaissance ou de déclaration ou d'élargissement, l'avis du conseil municipal doit être demandé; mais aucun texte n'exige que la commission s'y conforme.

464. Si, au lieu d'une délibération déclarant vicinal un chemin public de la commune ou fixant la largeur d'un chemin préexistant, il s'agissait de l'ouverture d'un chemin nouveau ou du redressement d'un ancien chemin, le conseil général et la commission ne pourraient pas procéder d'office malgré l'opposition du conseil municipal. Si le classement était fait contrairement à la volonté de la commune, il y aurait excès de pouvoir[1]. N'y aurait-il donc aucun moyen de contraindre une commune à contribuer à cette dépense? Le seul moyen à employer consisterait à obtenir le classement parmi les chemins d'intérêt commun ou de grande communication[2].

465. Le classement d'un chemin vicinal peut également être fait par décret, à la suite du déclassement ou de l'abandon d'une route nationale. Au lieu d'aliéner le sol de la route déclassée, le gouvernement prend quelquefois le parti de le mettre au nombre des chemins vicinaux. Cette attribution ne peut être faite que par décret, puisqu'il s'agit de l'affectation d'un bien appartenant au domaine de l'État. Le décret qui classe la route abandonnée parmi les chemins vicinaux attribue-t-il la propriété du sol à la commune? Selon nous, ce classement ne produit d'effet qu'au point de vue de l'entretien et de la compétence de

[1] C. d'Ét. 28 juillet 1876 (D. P. 1878, III, 3).

[2] La commission départementale a les pouvoirs que la loi du 21 mai 1836 attribuait au préfet en matière de classement. Or, d'après l'art. 16, lorsqu'il s'agissait d'*ouverture* ou de *redressement* les travaux étaient *autorisés* par arrêté du préfet, ce qui implique l'initiative du conseil municipal. — Pour la reconnaissance et l'élargissement, l'art. 15 emploie d'autres expressions. La formule *sur l'avis des conseils municipaux* n'emporte pas l'idée d'une délibération conforme.

l'autorité; il devrait être sans influence sur la question de propriété. Ainsi nous croyons qu'en droit, si un nouveau déclassement faisait sortir le terrain de la catégorie des chemins vicinaux, il faudrait que le prix du sol, s'il y avait vente, fût versé au Trésor de l'État et que la vente eût lieu suivant les formes des ventes domaniales. Du moment que cesse toute affectation à un service public, il n'y a vraiment aucune raison pour faire produire des conséquences au décret qui a prononcé le classement et dont, sous ce rapport, l'effet est détruit. Au reste, les actes doivent être interprétés et appliqués suivant leur objet. Or, pour faire produire au décret qui classe une route abandonnée parmi les voies vicinales les conséquences qui lui sont naturelles, il n'est pas besoin de dépasser les conditions relatives à l'entretien du chemin et à la compétence de l'autorité. Ni les principes, ni le texte, ni l'équité n'exigent que la propriété passe dans le domaine communal, à moins que la cession ne soit faite par le décret portant classement. Encore cet abandon, comme toute cession gratuite de biens domaniaux, ne pourrait être fait régulièrement qu'avec l'assentiment du pouvoir législatif manifesté par une loi spéciale.

Le conseil général, en déclassant soit une route départementale, soit un chemin de grande communication ou d'intérêt commun pourrait aussi le classer comme chemin vicinal ordinaire.

Ce classement pourra-t-il se faire sans l'assentiment des communes intéressées? Peut-on, sans leur volonté, changer les conditions régulières de leur entretien? L'adhésion des représentants de la commune serait nécessaire; car il ne s'agit pas de classer un chemin appartenant à la commune, mais de leur imposer l'entretien d'un chemin nouveau ou de changer les conditions d'entretien d'un chemin déjà ouvert. Si les communes n'acceptaient pas ce changement, les conseils généraux pourraient faire un deuxième déclassement de la route transformée en chemin de grande communication ou du chemin de grande communication changé en chemin ordinaire.

466. Une autre différence qui distingue les diverses espèces de chemins vicinaux est relative aux dépenses d'entretien. Pour les chemins de grande communication et d'intérêt com-

mun, le conseil général peut inscrire au budget du département une subvention qui s'applique tant à l'entretien ordinaire qu'aux travaux extraordinaires. Quant aux chemins vicinaux ordinaires, le conseil général ne peut accorder de subvention que pour les travaux extraordinaires, tels que la construction d'un pont ou le redressement d'une portion de la voie (art. 8 de la loi du 21 mai 1836). La distribution de la subvention sera faite, en ayant égard aux ressources, aux sacrifices et aux besoins des communes, par commission départementale qui en rendra compte, chaque année, au conseil général (art. 81 de la loi du 10 août 1871)[1].

En ce qui concerne les chemins de moyenne vicinalité, l'article 6 porte : « Lorsqu'un chemin intéressera plusieurs com-« munes, le préfet, sur l'avis des conseils municipaux, dési-« gnera les communes qui devront concourir à sa construction « ou à son entretien, et fixera la proportion dans laquelle cha-« cune d'elles y contribuera. » C'est aujourd'hui le conseil qui est compétent pour faire le classement des chemins vicinaux d'intérêt commun (art. 46, n° 7, loi du 10 août 1871).

487. D'après l'article 9, « les chemins vicinaux de grande « communication sont placés sous l'autorité du préfet. » Il en résulte particulièrement que les alignements pour construire le long des chemins de grande communication doivent être demandés au préfet. Il en est de même des chemins d'intérêt commun. Pour la grande et la moyenne vicinalité, l'alignement individuel devrait être demandé au sous-préfet, s'il y avait un plan général (L. du 4 mai 1868, art. 2)[2]. Quant aux chemins vi-

[1] D'après l'art. 46, n° 7 de la loi du 10 août 1871, le conseil général statue définitivement sur la répartition des subventions de l'État ou du *département* pour les chemins vicinaux de toute catégorie. — L'art. 81 charge la commission départementale de répartir les subventions du département lorsque le conseil général ne s'est pas réservé de le faire.

[2] La jurisprudence du Conseil d'État tend à décider que depuis la loi du 10 août 1871 les chemins de grande communication et ceux d'intérêt commun sont assimilés. Un arrêt du 12 janvier 1877 (D. P. 1877, III, 9) a jugé que le préfet a seul qualité pour agir au nom des communes intéressées à l'exécution d'un chemin vicinal d'intérêt commun. Le 1er décembre 1876 (D. P.

cinaux ordinaires, ils sont placés sous l'autorité municipale, et c'est au maire que sont demandés les alignements individuels.

468. Lorsque la commission départementale, au lieu d'ouvrir un chemin vicinal, fixe la largeur d'un chemin ancien, il n'y a pas à faire l'expropriation avec indemnité préalable; les parties rognées sur les bords des propriétés riveraines sont attribuées à la voie publique par l'effet de la délibération de la commission et, par une exception au principe, l'indemnité à payer aux propriétaires ainsi expropriés n'est pas préalable. Cette expropriation si expéditive serait chose bien grave, si elle était appliquée à une maison située sur le bord d'un chemin vicinal. Aussi l'interprétation de l'article 15 qui a prévalu a-t-elle décidé que la destruction d'une maison ne pourrait pas être ordonnée sans remplir les formalités de l'expropriation avec juste et préalable indemnité. Cette interprétation est fondée sur ce que l'article 15 ne parle que du *sol*, ce qui est exclus des bâtiments et constructions. Au reste, ce qui n'a été longtemps qu'une opinion est devenu une disposition formelle dans l'article 2 de la loi du 8 juin 1864[1].

Cette loi s'est également occupée de la question, autrefois controversée, de savoir où finit la rue et où commence le chemin vicinal. Il était très important de le déterminer parce que le régime de la voirie vicinale n'est pas identique au régime de la voirie municipale.

Article 1er de la loi du 8 juin 1864 : « Toute rue qui est reconnue, dans les formes légales, être le prolongement d'un

1877, III, 9) le Conseil avait décidé que les maires des communes avaient seuls qualité. V. 19 mars 1863, *Parpaite*.

[1] Cet article a rejeté l'ancienne jurisprudence du Conseil d'État (arr. du 25 mars 1852, *de Pontavice*) et consacré la nouvelle (arr. des 24 janvier 1856 et 18 mars 1858, *Bertin*). La Cour de cassation n'admettait pas la distinction entre les terrains bâtis et les terrains non bâtis. C. cass., ch. req., arr. du 21 décembre 1864 (D. P. 1866, I, 226). Cett décision, quoique postérieure à la loi du 8 juin 1864, s'explique parce que le jugement étant antérieur, le principe de la non-rétroactivité faisait obstacle à l'application de la nouvelle loi.

chemin vicinal en fait partie intégrante et est soumise aux mêmes lois et règlements. »

Il résulte de cet article que les parties traversées, dans les villes, par un chemin vicinal de grande, moyenne ou petite communication ont à la fois le caractère de rue et de chemin vicinal, de même que les rues ou places traversées par les routes ont le double caractère de rue et de route, c'est-à-dire dépendent, à la fois, de la grande et de la petite voirie. Dans cette partie, le conseil de préfecture concourra avec le juge de simple police pour la répression des contraventions, suivant les distinctions qui seront établies ultérieurement. L'alignement sera donc donné par le préfet si le chemin est de grande ou de moyenne communication (art. 9 de la loi du 21 mai 1836). S'il y a un plan général, le sous-préfet sera compétent. Pour ceux de petite communication, l'alignement sera donné par le maire. (V. *infrà*, t. VI, *Servitudes*.)

La loi du 8 juin 1864 a étendu aux chemins de moyenne et petite vicinalité ce qui avait été admis par la jurisprudence pour les chemins de grande communication seulement. Les premiers étaient censés s'arrêter à la porte du bourg, au lieu de le traverser ainsi que les chemins de grande communication. Mais les faits avaient démontré que les chemins vicinaux ordinaires se prolongent souvent dans l'intérieur des bourgs, et qu'en tout cas il est indispensable de distinguer ce qui est rue de ce qui est chemin vicinal.

469. La loi du 28 juillet 1824, qui régissait la matière des chemins vicinaux avant la loi du 21 mai 1836, consacrait à peu près toutes les distinctions adoptées par la loi nouvelle, et créait des ressources spéciales semblables. Sous cette loi cependant, les travaux n'avancèrent pas. Au contraire, après la loi du 21 mai 1836, la vicinalité se développa rapidement. Cet effet a été produit par une disposition qui rend la dépense obligatoire, tandis qu'elle n'était que facultative d'après la loi du 28 juillet 1824. Les interprètes de la nouvelle loi allèrent jusqu'à soutenir que non-seulement le préfet pouvait imposer d'office les centimes additionnels spéciaux et les prestations en nature, mais qu'il pouvait aussi, si ces ressources étaient insuffisantes,

imposer une contribution extraordinaire[1]. Cette solution résultait de la combinaison de l'article 5 de la loi du 21 mai 1836 avec l'article 30, n° 21, de la loi du 18 juillet 1837. En effet, d'après l'article 5 de la loi de 1836, le préfet peut seulement imposer d'office les prestations et les centimes additionnels; mais l'article 30, n° 21, de la loi du 18 juillet 1837 comptait au nombre des dépenses obligatoires « *toutes les autres dépenses* « *mises à la charge des communes par une disposition de loi* « *spéciale.* » Or la dépense des chemins vicinaux était mise à la charge des communes par l'article 1er de la loi du 21 mai 1836, ce qui rend applicable l'article 39, § dernier, de la loi du 18 juillet 1837[2].

Les ressources créées par la loi du 21 mai 1836 permirent, grâce à leur caractère obligatoire, d'imprimer une vigoureuse impulsion aux travaux et jugeant cette loi par ses effets, on a pu dire, comme on l'a fait souvent, que la loi sur les chemins vicinaux avait été une des plus bienfaisantes parmi celles qui méritaient ce nom. La loi de 1824 était assurément bien conçue: toutes les dispositions essentielles de la loi de 1836 s'y trouvaient: mais comme la création des ressources était facultative, la loi demeura stérile, prouvant jusqu'à l'évidence que dans notre pays, il ne fallait pas, même pour les choses de première utilité, trop attendre de l'initiative individuelle. Jamais loi ne fournit une aussi forte objection à la confiance des décentralisateurs qui comptent sur notre aptitude au *self-government*.

Les dispositions qui ont rendu le système efficace en y ajoutant l'obligation, n'ont pas suffi, et il a fallu, sous peine de subir d'interminables lenteurs, ajouter de larges subventions aux ressources spéciales. Les subventions ont suivi le rang que les chemins occupent d'après leur utilité, on a tout d'abord pensé aux chemins vicinaux de grande communication. Une loi du 22 septembre 1848 accorde une somme de six millions ap-

[1] Circulaire du 29 avril 1839, appuyée sur un avis conforme du Conseil d'État.

[2] La question a été tranchée par l'article 136, n° 18 de la loi du 5 avril 1884 qui met au nombre des dépenses obligatoires « les dépenses des chemins vicinaux *dans les limites fixées par les lois.* »

plicables à ces chemins. En 1861, le gouvernement impérial prescrivit des mesures pour l'achèvement du réseau des chemins d'intérêt commun. Des crédits s'élevant à 25 millions, répartis en sept exercices, permirent l'achèvement en huit années du réseau d'intérêt commun. Mais il fallait faire plus et hâter l'achèvement des chemins vicinaux ordinaires.

Un décret du 17 août 1867 prescrivit la division et le classement des chemins vicinaux en trois catégories, suivant leur degré d'utilité ou d'urgence. Ce travail fut fait par des commissions cantonales qui recueillirent les vœux des populations et firent leurs classements après cette enquête. Ce travail fut ensuite fécondé par la loi du 11 juillet 1868, intitulée : *Loi relative à l'achèvement des chemins vicinaux ordinaires et à la création d'une caisse spéciale pour leur exécution.*

La loi du 11 juillet 1868 accordait pour les chemins vicinaux ordinaires une subvention de 100 millions payables en dix annuités à partir de 1869; une deuxième subvention de 15 millions était, pendant le même délai, affectée à l'activement du réseau d'intérêt commun. D'un autre côté, la loi créait une caisse chargée de faire aux communes — et dans quelques cas extraordinaires aux départements — des avances qui pouvaient s'élever jusqu'à 200 millions au taux favorable de 4 0/0. Des dispositions exceptionnelles permettaient aux départements pauvres, à ceux où le centime produit moins de 20,000 fr. : 1° de consacrer la moitié de la subvention à l'achèvement des chemins de grande communication; 2° d'affecter avec autorisation par décret, sur les sommes qu'ils emprunteraient à la caisse, ce qui leur serait nécessaire pour l'archèvement de leur grande et moyenne vicinalité. La même loi faisait, sur la subvention de 100 millions, une part spéciale pour ces mêmes départements; car elle permettait au Gouvernement de mettre en réserve un dixième (10 millions sur 100) « pour être appliqué directement, après avis de la section de l'intérieur du Conseil d'État, aux besoins exceptionnels de départements dont le centime est inférieur à 20,000 fr. »

Une loi du 25 juillet 1873, motivée par les charges du Trésor, prorogea de cinq ans les annuités de la subvention qui restaient

à payer et les ouvertures de crédit par la caisse. Elle ne diminua pas cependant les ressources créées par la loi de 1868; elle ne fit que proroger le paiement.

Grâce à ces ressources, le réseau de la vicinalité avait été conduit à environ 330,000 kilomètres de chemins à l'état d'entretien et à près de 60,000 kil. à l'état de viabilité, au total environ 390,000 kil. Si on ajoute les 30,000 kilomètres de chemins en construction, on trouve qu'au 1er janvier 1879 nous avions un développement total de 420,000 kil. (en chiffres exacts, 417,264 kil.); mais il y avait, malgré ces grands progrès, une lacune de 151,000 kilomètres dont la construction n'était pas commencée.

Une loi du 10 avril 1879 accorda à la caisse des chemins vicinaux une augmentation de dotation de 300 millions. Sur cette somme, 200 millions devaient servir à continuer les prêts aux communes et aux départements à 4 0/0, amortissement compris. Les départements, quelque soit le produit de leur centime, reçurent la faculté d'emprunter pour achever leur grande et moyenne vicinalité. Quant aux cent millions restants, soixante millions furent appliqués à un nouveau réseau de chemins non compris dans le réseau de 1868 et cependant reconnus indispensables. Les autres 40 millions furent affectés aux chemins d'Algérie. Cette loi ne créait pas des subventions; elle augmentait seulement les ressources de la caisse pour faire des avances. Une subvention de 88 millions fut accordée par la loi du 12 mars 1880 sur les excédents des exercices 1876 et 1877. De cette somme, il y avait à déduire 17,250,000 fr. pour le paiement de trois annuités dues sur les allocations antérieures; il restait 62,750,000 fr. de subvention nouvelle dont la répartition dut être faite aux conditions qui seraient déterminées par un règlement d'administration publique, « à charge d'avoir égard aux besoins, aux ressources et aux sacrifices des départements et des communes. »

Une loi du 30 juillet 1881 a fixé le montant des avances qui pourraient annuellement être consenties par la caisse : 40,000,000 fr. de 1883 à 1886; 14,000,000 fr. de 1887 à 1890. Enfin la loi du 2 avril 1883 a augmenté de 20 millions la somme des avances à faire par la caisse et de 13 millions le fonds de subvention, somme à prendre sur l'excédent de recettes de

l'année 1880. Les 20 millions de la caisse seront répartis par décret entre les départements; mais « la réalisation des emprunts ne sera autorisée par le ministre de l'intérieur que sur la justification par le département et les communes, qu'ils consacrent à la vicinalité la totalité de leurs ressources spéciales » (art. 2 de la loi du 2 avril 1883). Quant à la subvention de 13 millions, elle sera employée dans les conditions fixées par la loi du 12 mars 1880 et le règlement du 3 juin suivant (art. 5).

470. L'article 21 de la loi du 21 mai 1836 nous fournit un exemple de la délégation législative du pouvoir réglementaire aux préfets.

« Dans l'année, dit cet article, qui suivra la promulgation de la présente loi, chaque préfet fera, pour en assurer l'exécution, un règlement qui sera communiqué au conseil général et transmis, avec ses observations, au ministre de l'intérieur, pour être approuvé, s'il y a lieu. Ce règlement fixera, dans chaque département, le maximum de la largeur des chemins vicinaux; il fixera, en outre, les délais nécessaires à l'exécution de chaque mesure, les époques auxquelles les prestations en nature devront être faites, le mode de leur emploi ou de leur conversion en tâches, et statuera, en même temps, sur tout ce qui est relatif à la confection des rôles, à la comptabilité, aux adjudications et à leurs formes, aux alignements, aux autorisations de construire le long des chemins, à l'écoulement des eaux, aux plantations, à l'élagage, aux fossés, à leur curage et à tous autres détails de surveillance et de conservation. »

D'abord, l'administration supérieure laissa chaque préfet faire le règlement dans son département. Ces règlements aboutissant tous au ministère, puisque le ministre était chargé de les approuver, on put comparer les règlements locaux et préparer un modèle général qui serait proposé à l'adoption des préfets. Ce modèle général fut envoyé aux préfets par le ministre de l'intérieur, avec une lettre du 21 juillet 1854 portant recommandation de changer aussi peu que possible les dispositions du modèle et de ne le faire qu'autant que cette modification serait *rendue nécessaire* par les besoins locaux. Mais le règlement de 1854 a été révisé et de cette révision sont sortis : 1° une *instruction générale*

qui avait été préparée avant la guerre et qu'a rendu exécutoire, à partir du 1er janvier 1871, un arrêté ministériel en date du 6 décembre 1870[1]. Elle est composée de 319 articles et suivie du cahier des *clauses et conditions générales pour les travaux publics en matière de chemins vicinaux* (52 articles); 2° le nouveau règlement général de 1872 (V. aux Appendices).

L'article 21 de la loi du 21 mai 1836 ne donne pas aux préfets le droit d'édicter des peines spéciales pour la sanction de leurs arrêtés réglementaires. Il en résulte que ces arrêtés n'auront pas d'autre sanction que les peines ordinaires contre la violation des règlements administratifs (art. 471, n° 15, C. pén.).

471. En dehors des chemins vicinaux, il existe dans presque toutes les communes des chemins publics qui sont appelés *chemins ruraux*. Ils servent à tout le monde, et conduisent, soit à une fontaine, soit à un abreuvoir, soit à tout autre établissement analogue; quelques-uns même conduisent à des hameaux ou à des villages voisins et, par leur destination au moins, ne diffèrent pas des chemins vicinaux, car, comme ces derniers, ils vont de *vico ad vicum*. Ces chemins-là ne doivent pas être confondus avec les chemins d'exploitation qui servent aux propriétaires ou riverains.

La loi du 21 mai 1836 n'ayant consacré aucune de ses dispositions aux chemins ruraux, cette matière avait donné lieu à bien des controverses. On s'était divisé sur la nature de cette voie de communication et surtout relativement aux ressources qui pourraient être employées à leur établissement et à leur entretien. Il était reconnu que les ressources spéciales créées par la loi sur les chemins vicinaux ne pouvaient pas être détournées de leur destination pour être affectées aux chemins ruraux[2]. La juris-

[1] *Bulletin du ministère de l'intérieur*, 1871, p. 189 et suiv.

[2] En 1870, une loi des 21-25 juillet permit d'appliquer aux chemins ruraux une partie des prestations aux conditions suivantes : 1° que cette portion n'excèderait pas le tiers des prestations; 2° que la commune ne recevrait aucune subvention de l'État ou du département pour ses chemins vicinaux; 3° que l'entretien des chemins vicinaux fût assuré; 4° qu'elle eût fourni son contingent pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun; 5° que la demande en fût faite par le conseil municipal; 6° qu'elle fût autorisée par le conseil général.

prudence avait même varié sur le point de savoir s'il était conforme à la loi de créer des ressources extraordinaires, centimes additionnels ou emprunts, pour entretenir des chemins ruraux d'un usage public. La raison de douter venait de ce que les ressources extraordinaires ne devaient pas, *a fortiori*, être employées à ces chemins, puisque les ressources spéciales ne pouvaient pas leur être appliquées. Le raisonnement était loin d'être décisif, car la loi permettait les emprunts et les centimes extraordinaires pour tout objet d'utilité générale, dans la commune, sans distinction, pour les chemins ruraux comme pour tout autre, tandis que les ressources spéciales de la loi du 21 mai 1836 avaient une affectation déterminée. Mais la pratique avait oscillé entre ces deux raisons de décider.

472. Une loi des 20-26 août 1881 a résolu ces difficultés. Elle définit les chemins ruraux ceux qui, appartenant à la commune, sont affectés à l'usage du public et n'ont pas été classés comme chemins vicinaux. C'est qu'en effet il n'existe aucune différence de nature entre les deux catégories de chemins communaux et que la distinction — purement administrative — tenait à ce que les uns étaient classés comme vicinaux tandis que les autres ne l'étaient pas. En vertu de la nouvelle loi, des ressources particulières ont été créées pour les chemins ruraux. Si la commune ne peut pas, avec ses ressources ordinaires, payer les dépenses de leur entretien, elle peut y consacrer soit une journée de prestation en nature, soit des centimes ajoutés au principal des quatre contributions directes (art. 10). Le conseil municipal peut voter trois centimes pour les chemins ruraux sans que l'approbation de l'autorité soit nécessaire. Au-dessus, l'approbation du préfet ou du chef de l'État devrait être obtenue d'après les distinctions des articles 141, 142 et 143 de la loi du 5 avril 1884 sur les conseils municipaux.

473. La loi a aussi prévu le cas où la commune ne voudrait ou ne pourrait pas entretenir un chemin et, dans cette prévision, elle a favorisé la réunion en syndicat des propriétaires intéressés (art. 19-32). Si trois personnes le demandent, le préfet doit convoquer tous les intéressés et les appeler à délibérer sur les travaux à entreprendre. L'association syndicale est for-

mée si la moitié plus un des intéressés représentant les deux tiers de la surface, y donnent leur adhésion; elle le serait également si les deux tiers des intéressés représentant la moitié de la superficie y consentaient. S'il s'agissait, non d'un simple entretien, mais d'amélioration ou d'élargissement, la loi exige une majorité plus forte; il faudrait, en ce cas, ou la moitié plus un des intéressés représentant les trois quarts de la superficie ou les trois quarts des intéressés représentant la moitié de la superficie. Enfin, lorsqu'il s'agit de travaux d'ouverture, de redressement ou d'élargissement, la loi veut que le consentement des intéressés soit unanime. Dans le cas où l'unanimité n'est pas exigée, l'association comprend même les intéressés qui n'ont pas donné leur consentement. L'association ainsi constituée peut ester en justice, emprunter et acquérir les parcelles qui servent à ses travaux. Sa capacité, comme personne morale, est limitée par le but pour lequel elle a été instituée; elle peut faire les actes conformes à sa mission, mais il ne lui est pas permis d'en sortir, et les actes qu'elle ferait en dehors ne seraient pas valables. Elle est représentée dans les actes qui rentrent dans sa capacité par des syndics que l'assemblée générale est chargée d'élire et qui sont désignés par le préfet si l'assemblée générale, après deux convocations, ne s'était pas réunie ou n'avait pas procédé à leur élection (art. 24-25). Lorsque la commune accorde une subvention, le maire a le droit de nommer des syndics en nombre proportionné à la subvention par rapport à l'ensemble de la dépense.

474. Mais revenons sur les caractères du chemin rural, d'après la définition contenue dans l'article 1er. 1° Il appartient à la commune. Si le chemin fréquenté appartenait à un particulier, il ne pourrait être mis au nombre des chemins ruraux qu'en vertu d'une expropriation, comme s'il s'agissait de l'ouverture d'un nouveau chemin; 2° il faut que le chemin soit affecté à un usage public et, d'après l'article 2, « l'affectation à l'usage du public peut s'établir notamment par la destination du chemin, jointe soit au fait d'une circulation générale continue, soit à des actes réitérés de surveillance et de voirie de l'autorité municipale; » 3° qu'ils n'aient pas été classés comme chemins vici-

naux. Ce caractère négatif ne suffit pas; 4° il faut de plus que le chemin ait été reconnu comme chemin rural.

« Art. 4. Le conseil municipal, sur la proposition du maire, déterminera ceux des chemins ruraux qui devront être l'objet d'arrêté de reconnaissance, dans les formes et avec les conséquences énoncées par la présente loi. — Les arrêtés seront pris par la commission départementale, sur la proposition du préfet, après une enquête publique dans les formes prescrites par l'ordonnance des 23 août-9 septembre 1835 et sur l'avis du conseil municipal. Ils désigneront, d'après l'état des lieux au moment de l'opération, la direction des chemins ruraux, leur longueur sur le territoire de la commune et leur largeur sur les différents points. — Ils devront être affichés dans la commune et notifiés, par voie administrative, à chaque riverain, en ce qui concerne sa propriété. — Un plan sera annexé à l'état de reconnaissance.

« Les dispositions de l'article 88 de la loi du 10 août 1871, relatives au droit d'appel devant le conseil général et de recours devant le Conseil d'État sont applicables aux arrêtés de reconnaissance. » L'appel au conseil général sur le fond, c'est-à-dire sur l'opportunité de l'arrêté de reconnaissance doit être fait dans le mois et le recours au Conseil d'État pour excès de pouvoir dans les deux mois *à partir de la communication de la décision attaquée.*

475. Les chemins ruraux compris dans l'état de reconnaissance *deviennent imprescriptibles* (article 5). Les termes de cette disposition doivent être pesés, car chaque mot y a été mis avec intention. La loi ne dit pas qu'ils sont imprescriptibles mais qu'ils *deviennent;* ce mot implique qu'ils ne l'étaient pas avant de figurer dans l'arrêté de reconnaissance. L'article 10 de la loi du 21 mai 1836, en disant que les chemins vicinaux classés *sont imprescriptibles,* avait permis de poser encore la question de prescriptibilité, pour les chemins ruraux. Si les mêmes termes avaient été employés, la difficulté ne serait pas terminée; car on pourrait poser pour les chemins non compris dans l'état de reconnaissance, la même question qu'on discutait autrefois pour les chemins ruraux en général. Mais le doute

n'est plus permis, la loi nouvelle disant que les chemins ruraux compris dans l'état *deviennent* imprescriptibles. Donc ils ne l'étaient pas avant la reconnaissance; par conséquent, ceux qui ne sont pas encore reconnus peuvent être prescrits. Aussi le ministre de l'intérieur a-t-il pu dire dans sa circulaire du 27 août 1881 : « L'article 6 est une application du principe posé sur l'article 2226 du Code civil. Il établit, en faveur des chemins ruraux reconnus, l'imprescriptibilité que la doctrine et la jurisprudence ont contestée puis refusée aux chemins ruraux. — Les chemins ruraux reconnus seront désormais protégés contre les usurpations aussi efficacement que les autres voies publiques d'un ordre supérieur. — Les chemins non reconnus, au contraire, resteront prescriptibles contre les communes. Les maires doivent continuer à veiller à ce que les empiètements commis sur les divers chemins ruraux soient promptement réprimés. Ce devoir leur incombe aujourd'hui d'une manière plus rigoureuse à l'égard des voies que les propriétaires riverains peuvent encore acquérir par prescription. »

476. L'autorité municipale est chargée de la police et de la conservation des chemins ruraux (art. 9). « L'article 9, disait le rapporteur au Sénat, maintient expressément à l'autorité municipale les pouvoirs que lui attribuait déjà la jurisprudence par application de l'article 3, titre II de la loi des 16-24 août 1790. Le pouvoir du maire continuera à trouver la sanction dans le Code pénal, art. 471, nos 4, 5 et 15 et art. 479, nos 11 et 12. — C'est aux tribunaux de police et non aux conseils de préfecture que continuera d'être confiée la répression des infractions aux arrêtés des maires et des usurpations commises sur les chemins ruraux ou non reconnus. »

Il y a cependant une innovation dans la loi et de cette innovation résulte une grande différence entre les chemins reconnus et ceux qui ne le sont pas. — Le maire était tenu quand il délivrait l'alignement le long d'un chemin rural, de se conformer à l'état des lieux; il ne pouvait forcer le riverain qui demandait l'alignement ni à reculer ni à avancer. Il ne le pourrait pas davantage aujourd'hui pour les chemins non reconnus car la loi ancienne continue à être appliquée en ce qui les concerne. Mais

l en est autrement pour les chemins reconnus ruraux; car l'arrêté de reconnaissance doit, d'après l'article 4, fixer *la largeur sur différents points*. Cette fixation de la largeur, sur différents points, est un véritable plan d'alignement et les pouvoirs du maire consistent dans l'application de ce plan, ce qui implique la faculté de faire reculer ou avancer les propriétaires riverains. Mais en ce qui concerne les chemins ruraux non reconnus, il serait toujours vrai de dire : « les propriétaires riverains peuvent construire, planter et réparer leurs façades sans être soumis à l'obligation d'en demander l'autorisation, à moins qu'il n'existe un règlement municipal qui l'impose et, dans ce cas, la violation du règlement ne peut donner lieu qu'à l'amende et non à la démolition, quand il n'y a pas eu empiètement sur la largeur des chemins[1]. »

Nous avons vu que pour les chemins vicinaux, il n'y avait lieu à expropriation avec indemnité préalable que dans le cas d'ouverture ou de redressement; mais que s'il y avait simplement élargissement, l'arrêté de la commission départementale attribuait le sol à la voie publique et qu'il y avait seulement lieu à indemnité *ex post facto*. Quant à l'expropriation en cas d'ouverture ou de redressement, elle est faite d'après les dispositions exceptionnelles des paragraphes 2 et suivants de l'art. 16 de la loi du 21 mai 1836 c'est-à-dire, devant le petit jury, sous la présidence d'un magistrat directeur qui peut être le juge de paix du canton. La déclaration d'utilité publique par décret n'est exigée que pour l'expropriation des terrains bâtis (loi du 8 juin 1864). Pour les chemins ruraux, la loi des 20-26 août 1881 s'est montrée plus respectueuse de la propriété privée. Même en cas de simple élargissement, la propriété privée des riverains ne peut être occupée que par expropriation et l'indemnité est fixée par le petit jury, non par le juge de paix (art. 15 de la loi du 21 mai 1836 comparé avec l'art. 13 de la loi du 20 août 1881). La déclaration d'utilité publique par décret, est prescrite non-seulement pour l'occupation de terrains bâtis mais pour

[1] M. Ducrocq, *Cours*, t. II, p. 537. V. Cour de cassation, arrêt du 7 février 1873, *de Salignac*.

celle des cours ou jardins attenant aux maisons et aussi pour les terrains clos soit de murs soit de haies vives.

477. Les arrêtés portant reconnaissance d'un chemin rural peuvent être rapportés dans les formes où ils ont été pris. Lorsque le chemin cesse d'être affecté à l'usage du public, la vente peut en être autorisée par le préfet sur la demande du conseil municipal et après une enquête précédée de trois publications faites à quinze jours d'intervalle. L'autorisation ne peut d'ailleurs être accordée qu'après l'expiration d'un délai de trois mois; car, aux termes de l'art. 16, § ult., « l'aliénation n'est point autorisée si, dans le délai de trois mois, les intéressés formés en syndicat consentent à se charger de l'entretien. »

Lorsque l'autorisation de vendre le chemin désaffecté est accordée, il y a lieu de mettre les riverains en demeure d'exercer le droit de préemption qui leur appartient. A défaut par les riverains de faire leur soumission dans le délai d'un mois, il est procédé à la vente des parcelles désaffectées, selon les formes suivies pour la vente des propriétés communales. Cette vente doit, en principe, être faite aux enchères publiques.

478. Nous avons vu que la loi du 21 mai 1836, art. 21, a chargé le préfet de faire un règlement qui assure son exécution en combinant les dispositions générales avec les besoins locaux. Cette disposition a été exécutée d'une manière conforme à la pensée qui l'avait inspirée, car le modèle général de ces règlements locaux a été fait par l'administration centrale, d'où le règlement de 1854 est exécutoire depuis le 1er janvier 1871. Sauf les modifications que les préfets peuvent y apporter avant de les mettre en vigueur, faculté dont ils font rarement usage, les règlements des chemins vicinaux sont faits sur un modèle uniforme. La loi du 20 août 1881 contient une disposition analogue :

Article 8. « Pour assurer l'exécution de la présente loi, le préfet de chaque département fera un règlement général sur les chemins ruraux reconnus. Ce règlement sera communiqué au conseil général et transmis, avec ses observations, au ministre de l'intérieur pour être approuvé s'il y a lieu. »

§ 6. — Rues et places.

Sommaire.

479. Voirie urbaine.
480. Ouverture d'une rue ou d'une place.
481. Des voies anciennes qui n'ont jamais été l'objet d'un classement.
482. Rues ouvertes par les particuliers.
483. Suite.
484. Élargissement des rues à Paris. — Décret du 26 février 1852.
485. Suite.
486. Suite.
487. Suite.
488. Quand finit l'imprescriptibilité du domaine public?

479. La voirie urbaine se compose des rues, impasses, places, avenues, boulevards et passages[1]. Si l'agglomération est traversée par une route nationale ou départementale, par un chemin de grande communication ou d'intérêt commun, la traverse dans la ville fait partie de la grande voirie ou de la voirie vicinale pour tout ce qui est relatif à la propriété et à la conservation de la voie. L'autorité municipale est seulement compétente pour tout ce qui concerne les attributions de police qui lui appartiennent d'après la loi des 16-24 août 1790 ou à Paris d'après le décret du 12 messidor an VIII. Elle aura donc à s'occuper de la propreté, de la circulation, de la sûreté. Si la route ou le chemin traversent une place, la chaussée dans la partie traversée fera partie de la grande voirie ou de la voirie vicinale; mais ce qui restera de la place sur les côtés de la route ou du chemin appartiendra à la voirie urbaine. Les chemins vicinaux ordinaires eux-mêmes entrent dans la voirie urbaine en vertu de la loi du 8 juin 1864, article 1er : « Toute rue qui est

[1] On entend par *boulevards* des voies plantées d'arbres, plus larges ordinairement que les rues et qui contournent la ville ou la divisent en zones circulaires concentriques. — Les *avenues* sont aussi des voies plantées d'arbres, en direction rayonnantes. — Les *impasses* sont des rues fermées à l'une des extrémités.

reconnue, dans les formes légales, être le prolongement d'un chemin vicinal, en fait partie intégrante et est soumis aux mêmes lois et règlements. » — Cette disposition est conçue en termes généraux et, par conséquent, comprend les chemins vicinaux des trois catégories.

Quand la voie qui traverse est une route nationale ou départementale, la distinction a de l'importance au point de vue de la propriété; c'est l'État ou le département qui sont propriétaires de la traverse et, en cas de déclassement, la portion déclassée entrerait dans le domaine privé de l'État ou du département. Pour les chemins vicinaux, il n'y aurait pas le même intérêt, le sol du chemin comme celui de la rue appartenant à la commune.

480. L'ouverture d'une rue ou d'une place, si elle a lieu par l'affectation à l'usage du public d'un immeuble du domaine privé de la commune, est régulièrement faite en vertu d'une délibération du conseil municipal qui est exécutoire même sans approbation du préfet (art. 61 de la loi du 5 avril 1884); mais l'autorisation du préfet serait nécessaire s'il s'agissait d'un changement d'affectation (art. 68, n° 4 de la même loi). Lorsque la rue est ouverte sur des terrains acquis, l'acquisition n'est soumise à l'approbation du préfet que dans le cas où la somme des acquisitions sortirait des conditions fixées par l'article 68, n° 3 de la loi municipale. Si, au lieu d'acquisition amiable, il fallait recourir à l'expropriation d'utilité publique, un décret serait nécessaire (Lois du 3 mai 1841 et du 27 juillet 1870).

« Il n'est rien innové quant à présent, dit l'article 2 de la loi du 27 juillet 1870, en ce qui touche l'autorisation et la déclaration d'utilité publique des travaux publics à la charge des départements et des communes. » La règle que cette disposition maintenait ou ne changeait pas, c'est que l'utilité publique était déclarée par décret (art. 3, § 2 de la loi du 3 mai 1841). La déclaration d'utilité publique était au nombre des matières que le décret de décentralisation exceptait formellement de l'attribution au préfet (Tableau A, lettre *u*, annexé au décret du 13 avril 1861).

481. Quant aux voies de communication ouvertes depuis

longtemps, qui appartiennent à la voirie urbaine mais qui n'ont jamais été classées, le classement résultera de l'observation des formes qui doivent être suivies pour arrêter un plan général d'alignement, formalités que nous exposerons plus bas. Ce qui vient d'être dit s'applique aux boulevards, avenues et impasses aussi bien qu'aux rues et places.

482. Les particuliers qui veulent ouvrir une rue doivent faire agréer leurs offres par l'autorité compétente, c'est-à-dire par le ministre des travaux publics, le conseil général ou le préfet, suivant qu'il s'agira d'une voie à la charge de l'État, du département ou de la commune. L'acceptation aura pour conséquence de mettre l'entretien de la rue à la charge de la personne morale acceptante et de soumettre la rue au régime administratif, suivant les cas, de la grande voirie, de la voirie vicinale ou de la voirie urbaine.

L'acceptation une fois faite, les propriétaires ou entrepreneurs qui ont fait les offres, sont engagés et ne sont pas libres d'abandonner les travaux; réciproquement l'administration est tenue d'écarter les obstacles qui pourraient s'opposer à l'exécution du projet[1]. Si les entrepreneurs ou propriétaires n'ont pas rempli les conditions qui leur avaient été imposées, l'administration laisse à leur charge l'entretien de la nouvelle voie et prend les mesures nécessaires pour que ces rues privées ne soient pas confondues avec la voirie urbaine. Ordinairement elle prescrit de poser des grilles aux deux bouts afin de pouvoir les fermer à volonté pour empêcher les rassemblements qui rendraient nécessaire l'intervention de la police. D'un autre côté, les propriétaires seraient tenus de l'entretien et de l'éclairage, et les contestations qui s'élèveraient sur l'alignement, seraient portées devant l'autorité judiciaire. Il n'y aurait là que des propriétés privées et place pour les actions de droit commun, notamment pour l'action en bornage. L'entrepreneur n'exécutant pas ses obligations, les choses se passeraient comme dans le cas de non acceptation des offres[2]. Le régime de la voirie ne s'applique que si le sol

[1] C. d'Ét., 23 mars 1845, *Hagerman* et *Mignon*, et 6 juillet 1858, *Hagerman*.

[2] C. d'Ét., 1er juin 1849, *Delavallade*.

de la voie appartient à l'État, au département ou à la commune[1].

483. Après le percement, la rue autorisée ne peut être livrée à la circulation qu'autant que le maire ou le préfet ont constaté par un procès-verbal l'accomplissement des conditions auxquelles l'autorisation avait été accordée. Quoique ouvertes par des particuliers, les rues dont l'ouverture a été régulièrement faite ne peuvent être supprimées qu'en remplissant les formalités voulues pour le déclassement des rues ouvertes par la commune. Mais si la fermeture était ordonnée par des raisons de police, et sans remplir ces formalités, il n'y aurait pas excès de pouvoir[2]. Ce ne serait pas un déclassement, mais une mesure qui rentre dans les attributions de la police municipale.

A Paris, un *passage* ne peut, en vertu d'une ordonnance de police, être ouvert qu'avec la permission du préfet de police[3]. Dans les autres villes, aucune autorisation préalable n'est exigée, et la police n'a sur les passages qu'un droit de surveillance, comme elle l'a dans tous les lieux où se font des réunions ou rassemblements publics.

484. A Paris, l'élargissement des rues a donné lieu à quelques dispositions particulières qui sont édictées par le décret-loi du 26 février 1852. Tandis que d'après la loi du 3 mai 1841, l'expropriant ne pouvait prendre que juste ce qui était nécessaire à l'exécution du travail public, l'article 2 du décret-loi du 26 février 1852 donne à la ville de Paris la faculté d'exproprier la totalité des maisons lorsque, sur les portions qui resteraient, il serait impossible d'élever des constructions salubres. Ainsi, dans un intérêt général de salubrité, le décret du 26 février 1852 a retourné, au profit de l'expropriant, la faculté d'expropriation totale qui, d'après la loi du 3 mai 1841, n'appartenait qu'à l'exproprié. Celui-ci avait, en effet, le droit de requérir l'expropriation totale, lorsque sa maison était touchée par l'expropriation. Les formes à suivre dans ce cas exceptionnel

[1] C. cass., arr. des 9 janvier 1861 et 7 mars 1862 (D. P. 1862, I, 270).
[2] Arr. du Cons. d'Ét. du 12 mars 1863, *Chardin*.
[3] Ord. de police du 20 août 1811.

ont été déterminées par un décret du 27 décembre 1858 qu'a modifié le décret du 14 juin 1876. Les parcelles dont la ville se propose de requérir l'expropriation doivent être désignées dans le plan soumis à l'enquête et les intéressés peuvent, dans les huit jours, faire opposition à la déclaration d'utilité publique.

485. Si l'administration de la ville de Paris requérait l'expropriation totale, quoique le terrain qui reste fût suffisant pour élever des constructions salubres, elle méconnaîtrait la volonté du législateur. Le Conseil d'État refuserait donc de comprendre dans la déclaration d'utilité publique les parties sur lesquelles la ville prétend, à tort, que des constructions salubres ne peuvent pas être élevées. Si nonobstant l'opposition, le décret d'utilité publique était rendu, le propriétaire pourrait-il l'attaquer pour excès de pouvoir en se fondant sur le motif qu'il est possible d'élever des constructions salubres sur les terrains restants? Nous ne le croyons pas : 1° la salubrité est une matière de police qui n'est pas susceptible d'un débat contentieux; 2° en provoquant l'opposition de l'intéressé le décret du 27 décembre 1858 a voulu que le débat fût vidé avant le décret d'utilité publique[1].

486. L'administration de la ville de Paris a également le droit de comprendre dans l'expropriation des immeubles en dehors de l'alignement, lorsque leur acquisition est nécessaire pour la suppression d'anciennes voies publiques jugées inutiles (art. 2 du décret du 26 février 1852). Mais cette expropriation exceptionnelle ne pourrait pas être requise, si la suppression de la voie jugée inutile n'avait pas été régulièrement prononcée[2].

487. Une disposition du décret-loi du 26 février 1852 permet d'étendre ses dispositions à d'autres villes; cette application ne peut être faite qu'en vertu de décrets spéciaux rendus dans

[1] La Cour de cassation a décidé que la question ne peut pas être portée devant les tribunaux. Ch. civ., arrêt du 14 fév. 1855, *Yon de Jonage*, et 1er août 1865, *Bouyon*. V. *contrà* notre première édition. Nous croyons, après nouvel examen, que la doctrine à laquelle nous nous sommes rallié est plus conforme aux principes de notre législation que celle que nous avions adoptée d'abord.

[2] C'est ce qu'a décidé avec raison un avis du Conseil d'État (section de l'intérieur) du 27 juin 1855.

la forme des règlements d'administration publique (art. 9 du décret du 26 février 1852[1].

488. Après avoir énuméré les différents objets dont se compose le domaine public, il nous reste à examiner une question qui est commune à toutes ses parties. Il s'agit de savoir jusqu'à quel moment dure l'imprescriptibilité de ces biens. Quelques jurisconsultes[2] ont soutenu et plusieurs arrêts ont décidé que les biens du domaine public redevenaient prescriptibles, sans déclassement administratif, par cela seul qu'ils cessaient de servir à l'usage des particuliers (*ut singuli*). Ainsi la route qui n'est plus fréquentée, la rivière dont le lit est comblé et ne sert plus au passage de l'eau seraient prescriptibles par le fait seul de l'abandon. Cette opinion ne nous paraît pas d'accord avec le système de la loi. La prescription, en effet, suppose une possession exclusive qui ne pourrait pas coexister avec l'usage par les habitants. S'il y avait jouissance du public en même temps que possession par celui qui veut prescrire, la possession serait *équivoque* ou *promiscue;* elle ne pourrait pas servir à la prescription (art. 2229 C. civ.). Lorsque la loi établit l'imprescriptibilité du domaine public, elle se place donc précisément dans l'hypothèse où l'abandon par les particuliers coïnciderait avec la possession exclusive d'un riverain. Si l'imprescriptibilité n'était pas édictée pour le cas de l'abandon de fait par le public, elle serait sans objet; car, le public continuant à occuper, la possession du particulier n'aurait pas les caractères voulus par la loi pour donner lieu à la prescription. Tel est, selon moi, le motif qui doit trancher la question. C'est par d'autres raisons[3] que des écrivains, qui soutiennent la même doctrine que

[1] En 1855, le nombre des villes auxquelles le décret du 26 mars 1852 avait été déclaré applicable était au nombre de soixante-dix.

[2] Proudhon, *Traité du domaine public*, t. I, p. 289, n° 218; Troplong, *Prescription*, n° 163; Duranton, *Prescription*, n° 176; Vazeille, *Prescription*, n° 91; Garnier, *des Chemins*, 25, 323. Ce système a été consacré par les arrêts suivants : C. cass., Ch. req., 18 mars 1845, et Ch. civ., rej., 25 janvier 1843 (D. P. 1843, I, 55 et 1845, I, 243); 24 avril 1855 (D. P. 1855, I, 206), 27 novembre 1861 (D. P. 1862, I, 34).

[3] V. en ce sens, *Fortune publique*, par MM. Macarel et Boulatignier, t. I.

nous, ont décidé qu'il y avait imprescriptibilité tant qu'un arrêté de déclassement n'avait pas fait sortir le bien du domaine public. Nous ne discuterons pas le mérite de ces motifs puisque nous sommes d'accord sur la solution.

§ 7. — Domaine privé de l'État, des départements et des communes.

Sommaire.

489. Tous les biens qui ne font pas partie du domaine public appartiennent au domaine privé de l'État, du département ou de la commune.
490. Domaines engagés. — Historique.
491. Loi du 10 frimaire an II et loi du 14 frimaire an VII.
492. Prescription par les engagistes.
493. A quelle époque doit être considérée la valeur de l'immeuble engagé?
494. Assimilation des domaines engagés avec les domaines nationaux.
495. Domaine privé du département.
496. Domaine privé de la commune. — *Communaux* et *biens communaux*.
497. Biens usurpés.
498. Compétence du conseil de préfecture. — Loi du 9 ventôse an XII, art. 6.

489. En nous occupant de la capacité des personnes morales, nous avons établi la ligne de démarcation entre le domaine public et le domaine privé de l'État, des départements et des communes. Comme cette division est générale et comprend tous les biens de l'État, du département ou de la commune, on peut dire que tout ce qui n'est pas dans le domaine public fait partie du domaine privé et réciproquement, comme en droit civil ce

p. 86; Isambert, *Traité de la voirie*, n° 74; Cormenin, 3e édit., p. 266; Robiou, *Chemins vicin.*, p. 46; Hennequin, *Journ. des cons. municip.*, t. II, p. 68; Marcadé, sur l'art. 2227, n° 4. D'après l'arrêt du 24 avril 1855, il faut que l'abandon soit établi « par des faits nombreux, *persévérants*, exclusifs de l'usage public, attestant *abstention prolongée*. » La Cour de cassation a décidé que le domaine public ne pouvait pas être l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique ou du moins l'expropriation ne peut être faite régulièrement qu'à la condition d'un déclassement préalable. C. cass., 3 mars 1862, *Préfet de la Seine-Inférieure*.

qui n'est pas meuble est immeuble et inversement. Il nous reste à parler spécialement de quelques biens qui demandent une mention particulière à cause des règles exceptionnelles qui leur sont applicables.

490. Domaines engagés. — L'ordonnance de 1566 ayant prohibé l'aliénation du domaine de la Couronne, on chercha, par des moyens indirects, à tourner la prohibition. Le premier qui fut imaginé consistait à dire que l'ordonnance défendait seulement l'aliénation à titre gratuit irrévocable. Elle ne s'opposait donc pas à l'abandon de la jouissance, à prix d'argent ou avec condition de rachat. Cette espèce d'aliénation fut pratiquée sous l'ancienne monarchie, et prit le nom de *contrat d'engagement*; les biens qui furent l'objet de ces conventions sont appelés *domaines engagés*. Comme c'était un moyen d'éluder la loi, des édits de Louis XIV, Louis XV et Louis XVI prescrivirent des mesures pour faire rentrer dans le domaine de la Couronne les domaines engagés. Ces scrupules ne durèrent pas et, au premier besoin d'argent qu'ils éprouvèrent, les mêmes rois eurent recours à ce moyen commode de se procurer des fonds. Pendant la Révolution, la loi des 22 novembre-1er décembre 1790, art. 23 et 24, disposa, 1° que les contrats d'engagement antérieurs à 1566 seraient rachetés s'ils avaient été faits avec clause expresse de rachat, et 2° que les actes postérieurs seraient rachetables, même en l'absence de la clause. Si, au lieu de qualifier l'acte de contrat d'engagement, on l'avait désigné sous le nom de *vente* ou d'*aliénation*, l'art. 24 portait qu'il serait réputé simple engagement et, à ce titre, perpétuellement rachetable. La disposition allait même plus loin; elle déclarait l'aliénation rachetable à perpétuité, alors même qu'il y aurait une clause contraire au rachat. Au reste, le rachat supposait la restitution du prix « Aucun détenteur de biens nationaux, disait l'article 25, ne « pourra être dépossédé sans avoir préalablement reçu ou et « mis en demeure de recevoir sa finance principale avec accessoires. »

491. Une loi du 10 frimaire an II, allant plus loin que la précédente, disposa que toutes les aliénations de biens nationaux

raient révoquées immédiatement et sans rachat dans les cas ì, d'après la loi de 1790, ces aliénations étaient seulement ra- ıetables. C'était confisquer, au profit du Trésor, des sommes ıi avaient été versées sous certaines conditions de jouissance, onditions qui cessaient d'être exécutées. N'était-ce pas le ıs de dire : *rendez au moins l'argent?* Cette violation du roit fut sentie par les auteurs mêmes de la loi et, dès l'an- ée suivante, l'exécution de la mesure fut suspendue (Loi du 2 frimaire an III). La loi n'avait même jamais été exécutée rieusement que contre les émigrés. Elle fut remplacée, quel- ıes années après, par la loi du 14 ventôse an VII. Tout en éclarant révoqués les contrats d'engagement, la loi du 14 entôse an VII donna aux détenteurs de domaines engagés un oyen de consolider leur possession aux conditions suivantes : ' dans le mois qui suivrait la promulgation de la loi, déclara- on à l'administration du département des biens faisant l'objet leur engagement, échange ou concession, 2° soumission, ıns le mois suivant, devant la même administration, de payer ı numéraire métallique le quart de la valeur desdits biens. accomplissement de ces deux conditions les rendait propriéires incommutables, comme s'ils avaient été acquéreurs à titre ıéreux de biens nationaux[1].

492. La brièveté des délais accordés par la loi du 14 ven- se an VII fit que beaucoup de détenteurs, par ignorance ou curie, négligèrent de régulariser leur position, et demeurèrent ıcés sous le coup de la révocation. Une loi du 12 mars 1820 cida qu'après trente ans à partir de la loi du 14 ventôse an VII, engagistes ne pourraient plus être inquiétés si l'administra- n gardait le silence et ne demandait pas la révocation. Le lai était sur le point d'expirer lorsque, le 4 mars 1829, la régie

La législation sur les domaines engagés ne s'applique qu'aux biens fait partie du domaine de la Couronne et, par conséquent, uniquement à x qui ont été *incorporés d'une manière expresse* ou administrés pendant ans par les officiers du roi (édit de 1667). V. C. cass., arrêt du 21 avril 7 (D. P. 1857, I, 161). Ainsi, le bien non incorporé formellement n'est atteint par l'édit de 1566, si d'ailleurs il a été aliéné moins de dix ans ès acquisition.

des domaines fit signifier environ 10,000 actes interruptifs de prescription. Un nouveau délai de trente ans s'étant écoulé, cette matière est aujourd'hui à peu près éteinte. Les quelques affaires qui ont occupé les tribunaux dans ces dernières années avaient été entretenues par des actes conservatoires qui avaient empêché la prescription de s'accomplir.

493. Le prix de consolidation est fixé d'après une évaluation à laquelle il doit être procédé par experts ayant préalablement prêté serment, à peine de nullité. Pour la fixation du prix de consolidation, les experts doivent considérer la valeur des biens au moment de l'expertise et non celle qu'avaient les immeubles soit au moment du contrat d'engagement, soit lors de la soumission faite par l'engagiste.

494. L'article 14 de la loi du 14 ventôse an VII contient une disposition importante : « En effectuant, dit cet article, cette soumission (celle de payer en numéraire le quart de la valeur des biens), les engagistes seront maintenus dans leur jouissance ou réintégrés en icelle, s'ils ont été dépossédés, et si lesdits biens se trouvent encore sous la main de la nation, déclarés en outre et reconnus propriétaires incommutables et *tout assimilés aux acquéreurs de biens nationaux aliénés en vertu des décrets des Assemblées nationales.* » L'assimilation par l'article 14 des engagistes soumissionnaires aux acquéreurs de biens nationaux produit des conséquences importantes, particulièrement au point de vue de la compétence. Tout ce que nous dirons plus tard sur la competence des conseils de préfecture en matière de biens aliénés par la nation s'appliquera aussi aux acquéreurs soumissionnaires de biens engagés[1]. Au reste, si la contestation portait sur le point de savoir si le domaine était engagé ou patrimonial, les tribunaux ordinaires seraient compétents pour décider cette question, qui n'est au fond qu'une question de propriété. Il s'agit, en effet, de savoir s'il y a eu engagement, et non d'interpréter les termes du contrat. C'est l'existence de la concession par l'État qui est mise en question au nom d'un détenteur soutenant que le bien lui vient

[1] Arr. Cons. d'Ét. du 1er décembre 1824, *Rey*.

sa famille. Sur ce point, l'affaire ne sort pas du droit commun, tandis que le conseil de préfecture serait compétent si, le contrat d'engagement n'étant pas contesté, il fallait en interpréter les termes et déterminer sa portée[1].

495. Le domaine privé du département comprend tous les biens départementaux, à l'exception des routes. Les édifices consacrés aux services publics, tels que les hôtels des préfectures et sous-préfectures, les palais des tribunaux et autres biens abandonnés par l'État aux départements en vertu du décret du 9 avril 1811, font à notre avis partie du domaine privé départemental et sont au nombre des biens aliénables et prescriptibles. Ce que nous avons décidé plus haut pour les hôtels des ministères doit s'appliquer aux hôtels de préfecture; il n'y a de changé que la personne morale propriétaire. — La loi du 10 mai 1838 distinguait deux espèces de biens dans le domaine départemental : 1° ceux qui étant affectés à un service public produisent des revenus, par exemple les prisons qui donnent par le travail des prisonniers quelque produit au département, et les routes qui portent des arbres dont l'élagage donne un petit revenu; 2° les biens productifs de revenus qui ne sont affectés à aucun service public. A cette catégorie appartiendraient les bois et forêts, si, par exception, le département en possédait quelqu'un; les établissements thermaux, les pépinières et les fermes-modèles. Cette distinction avait de l'importance, sous la loi du 10 mai 1838, pour la classification des recettes et des dépenses départementales. Mais la division du budget en sections ayant été supprimée par les lois du 18 juillet 1866 et du 10 août 1871, la distinction que nous venons d'exposer n'a presque plus d'utilité.

496. Nous avons vu, en nous occupant de la capacité de la commune pour contracter et plaider, que les biens composant son domaine privé étaient de deux espèces : 1° les uns abandonnés aux habitants qui en ont la jouissance en nature; 2° les autres qui sont affermés au profit de la caisse municipale

[1] Cette distinction a été adoptée par l'arr. du Cons. d'Ét. du 1er décembre 1824, *Rey*. — V. aussi Serrigny, t. II, p. 514, nos 1011 et 1012.

et dont les habitants, au lieu d'en jouir privativement, retirent seulement cette utilité générale qui consiste dans une bonne administration favorisée par l'abondance des revenus ordinaires. L'expression *communaux*, employée seule, sert à désigner les biens dont les habitants jouissent en nature. Les deux mots *biens communaux,* employés cumulativement, désignent les diverses espèces de biens dont se compose le domaine privé de la commune, à la fois les biens affermés et ceux dont la jouissance en nature est abandonnée aux habitants. Nous ne reviendrons pas ici sur ce qui a été dit plus haut relativement au changement de jouissance et aux conditions auxquelles ce changement peut être ordonné. Nous nous bornerons à quelques explications relativement à une espèce de biens qui ont été l'objet de dispositions particulières : *les biens communaux usurpés.*

497. A l'occasion du partage des biens communaux qui fut ordonné par les lois de la Révolution, de nombreuses usurpations furent commises; car, beaucoup d'habitants se mirent en possession sans attendre les opérations régulières, ou prirent plus que la portion qui leur était attribuée dans le partage. La loi du 9 ventôse an XII, qui fit cesser le partage des communaux en abrogeant les lois qui ordonnaient ce partage ou le permettaient, maintint les opérations consommées, et dans les communes où il n'en avait été dressé aucun acte, les détenteurs, en vertu du partage verbal, furent maintenus *en possession provisoire,* à la charge de remplir certaines conditions fixées par la loi. L'article 5 disposait que les biens qui ne rentreraient dans aucune de ces catégories seraient restitués aux communes. Mais cette prescription ne fut pas exécutée. Les administrations communales laissèrent les détenteurs en possession, et ceux-ci n'obéirent pas spontanément aux recommandations de la loi. Une ordonnance du 23 juin 1819 invita les détenteurs de biens usurpés à en faire la déclaration dans le délai de trois mois, accordant à ceux qui rempliraient cette condition le droit de devenir propriétaires en payant les quatre cinquièmes de la valeur; on leur abandonnait un cinquième pour leur donner un intérêt à exécuter les prescriptions de l'ordonnance. Ceux qui ne feraient pas la déclaration dans les trois

mois pouvaient être actionnés par la commune en restitution du fonds, avec les fruits pendant les cinq dernières années, et pour devenir propriétaires seraient obligés de payer la valeur entière[1].

498. Aux termes de la loi du 9 ventôse an XII, article 6, toutes les contestations entre les détenteurs et les communes relativement à l'occupation des biens communaux, *sont jugés par le conseil de préfecture*. Au contraire, les contestations de copartageant à copartageant sont de la compétence des tribunaux ordinaires (art. 8 de la loi du 9 ventôse an XII). D'après un avis interprétatif du Conseil d'État, en date du 18 juin 1809, cette compétence s'applique aux biens usurpés. « Toutes les « usurpations de biens communaux, dit cet avis, depuis la loi « du 10 juin 1793 jusqu'à la loi du 9 ventôse an XII, soit qu'il « y ait ou qu'il n'y ait pas eu partage exécuté, doivent être ju- « gées par des conseils de préfecture, lorsqu'il s'agit de l'intérêt « de la commune contre les usurpateurs. A l'égard des usurpa- « tions d'un copartageant vis-à-vis d'un autre, elles sont du res- « sort des tribunaux. » Cet avis a été inséré au *Bulletin des lois*, et a force interprétative. Au reste, la compétence du conseil de préfecture ne s'applique qu'aux biens dont l'origine communale n'est pas contestée. S'il y avait difficulté sur ce point, il faudrait la porter aux tribunaux ordinaires. De même s'il s'agissait d'une usurpation postérieure à l'an XII, comme elle ne se rattachait évidemment pas aux partages ordonnés par la Révolution, la compétence du conseil de préfecture ne serait pas applicable, et le détenteur devrait être actionné par la commune devant les tribunaux ordinaires[2].

[1] Circul. du 10 juin 1843 et arr. Cons. d'Ét. du 5 septembre 1842.

[2] Cons. d'Ét., arr. des 22 décembre 1822, *Burgues*, et 27 septembre 1827, *Rigobert*. — V. aussi l'article 6 de l'ordonnance réglementaire du 23 juin 1819. Pour les partages postérieurs à la loi de l'an XII, V. arr. Cons. d'Ét. du 13 mars 1856, *Luca*.

DES BIENS QUI PEUVENT APPARTENIR AUX PARTICULIERS COMME AUX PERSONNES MORALES.

§ 1. — Bois et forêts.

Sommaire.

499. Bois soumis au régime forestier.
500. Dispositions applicables aux bois de particuliers.
501. Caractère distinctif du régime forestier.
502. Suite.
503. Suite.
504. Suite.
505. Suite. — Cantonnement. — Rachat. — Nécessité absolue.
506. Suite. — Application du cantonnement et du rachat aux bois des particuliers.
507. Suite. — Défrichement.
507 *bis*. Défrichement. — Des bois pour lesquels la déclaration n'est pas exigée.
508. Des bois situés sur les pentes des montagnes. — Reboisement.
509. Servitude de martelage.
510. Affouage. — Taillis et bois de chauffage. — Article 105. Code forestier.
511. Bois de construction.
512. Affouage et droit d'affouage. — Nature de l'affouage.

499. Les bois et forêts (en droit ces deux expressions sont synonymes) peuvent appartenir à l'État, aux communes et autres établissements publics, enfin aux particuliers.

D'après l'exposé des motifs de la loi du 18 juin 1859 le sol forestier de la France se composait de huit millions d'hectares dont les deux tiers appartenant aux particuliers et le reste à l'État, aux communes ou établissements publics. Une partie a été perdue à la suite du traité de paix de Francfort en 1871 ; mais nonobstant la perte considérable que nous avons faite à cette époque, la France possède encore 828 forêts domaniales d'une contenance de 986,437 hectares estimés environ 1,261,870,764 francs. Elle a aussi en Algérie 834 bois et forêts d'une superficie de 1,122,826 hectares estimés 71,962,684 francs.

Les bois des particuliers ne sont pas soumis au régime forestier, et le propriétaire en règle l'aménagement comme il l'en-

tend, sans autre restriction que l'obligation de déclarer les défrichements qu'il veut faire et de se soumettre à l'opposition que, dans certains cas, l'administration peut faire au défrichement[1]. Au contraire, les bois de l'État et ceux des établissements publics sont soumis au régime forestier. Entre les bois de l'État et ceux des établissements publics il y a cependant une différence importante à noter. Les bois de l'État sont soumis au régime forestier, quelle que soit leur étendue, la nature des essences qui les composent ou l'exploitation qu'ils comportent (art. 1 à 90 C. for.). Les bois des communes et autres établissements publics ne sont soumis au régime forestier que s'ils ont été reconnus par l'autorité administrative susceptibles d'un aménagement régulier, sur la proposition de l'administration forestière et d'après l'avis des conseils municipaux[2] ou des administrateurs des établissements publics (art. 90 à 117 C. for.).

De quelle *autorité administrative* est-il question dans l'art. 90? Cette expression par sa généralité, laisse indéterminée la question de savoir à laquelle des autorités administratives il faut recourir. Comme le chef de l'État est l'autorité administrative de laquelle toutes les autres émanent, c'est celle que le législateur est censé désigner toutes les fois qu'il ne charge pas formellement une autorité subordonnée de l'attribution qu'il crée[3].

500. Quoique les bois des particuliers ne soient pas soumis au régime forestier, cependant le législateur, dans l'intérêt de la richesse forestière, leur applique quelques-unes des dispositions qui ont été faites pour les bois de l'État. Ainsi l'art. 120 du Code forestier énumère un certain nombre d'articles qui sont communs aux bois des particuliers et à ceux des établissements publics. Ce renvoi est limitatif, car en principe les bois des particuliers ne sont pas soumis au régime forestier, et les articles auxquels renvoie l'art. 120 ne leur sont applicables que par exception.

[1] Loi du 18 juin 1859, qui modifie plusieurs dispositions du Code forestier, et notamment le titre XV. Les bois des particuliers sont soumis au régime forestier, s'il y a indivision avec un établissement public.

[2] Le conseil général est appelé à donner son avis (Loi du 10 août 1871, art. 50, 2° et 3°).

[3] Meaume, *Commentaire du Code forestier*, sur l'art. 90.

501. Puisque c'est le régime forestier qui fait la grande différence entre les bois des particuliers et ceux des établissements publics, il faut que nous recherchions quels sont ses caractères essentiels. 1° Le régime forestier se distingue par l'aménagement; car tous les bois qui sont soumis à ce régime sont exploités suivant un aménagement régulier et déterminé d'avance, qui fixe la durée des périodes. Pour les bois qui ne peuvent être exploités qu'en jardinant, tels que les bois d'arbres résineux, on fixe l'âge et la grosseur que devront avoir les arbres pour être coupés. D'après l'art. 69 de l'ord. réglementaire du 1er août 1827, « dans toutes les forêts qui seront aménagées à l'avenir, « l'âge de la coupe des taillis sera fixé à vingt-cinq ans au moins, « et il n'y aura d'exception que pour les bois dont les essences « dominantes seront le châtaignier ou les bois blancs, ou qui « seront situés sur des terrains de la dernière qualité. » Lors de l'exploitation des taillis, on doit réserver cinquante baliveaux par hectare, à moins que cette réserve ne soit impossible, auquel cas les causes de l'impossibilité seront énoncés dans le procès-verbal de balivage et de martelage. L'administration recherchera les parties du bois qui pourront croître en futaies, et elle en proposera l'aménagement en indiquant celles où le mode d'exploitation *par éclaircie* pourrait être le plus avantageusement employé (art. 68 et 70, ord. du 1er août 1827).

502. L'aménagement une fois fixé, les agents mettent les coupes en adjudication en suivant l'ordre déterminé. Toute coupe extraordinaire doit être autorisée par un décret spécial. L'article 71 de l'ordonnance du 1er août 1827 définit ainsi les coupes extraordinaires : « Seront considérées comme coupes « extraordinaires, et ne pourront en conséquence être effectuées « qu'en vertu de nos ordonnances spéciales, celles qui inter- « vertiraient l'ordre établi par l'aménagement ou par l'usage « observé dans les forêts dont l'aménagement n'aurait pas été « réglé, toutes les coupes par anticipation, et celle des coupes « de bois ou de portions de bois mis en réserve pour croître en « futaie et dont le terme d'exploitation n'aurait pas été fixé par « l'ordonnance d'aménagement. » Les massifs et quarts en réserve ne peuvent pas non plus être coupés sans un décret

spécial du chef de l'État (C. for., art. 16). La loi déclare nulles toutes adjudications de coupes extraordinaires; elle accorde seulement aux adjudicataires un recours contre les agents qui ont fait procéder auxdites adjudications.

503. 2° Les propriétaires limitrophes des bois soumis au régime forestier ont le droit, suivant la loi commune, de demander le *bornage* devant les tribunaux; mais toutes les actions particulières doivent s'arrêter, du moment que l'administration déclare qu'elle fera procéder, dans le délai de six mois, à la délimitation générale de la forêt (art. 8-14 du C. for. et art. 57 à 66 de l'ordonnance du 1er août 1827).

504. 3° Les bois des particuliers sont protégés par des lois pénales qui punissent d'assez nombreuses contraventions. Ces dispositions sont communes aux bois des particuliers et à ceux des établissements publics. Les derniers sont en outre défendus par quelques dispositions particulières, de sorte qu'ils sont couverts, et par des dispositions qui leur sont communes avec les bois des particuliers, et par d'autres qui leur sont spéciales. Les articles 144 à 150 du Code forestier sont applicables à tous les bois, et les articles 151 à 158 seulement aux bois soumis au régime forestier. Les articles 152 à 188 s'occupent de la poursuite des contraventions commises dans les bois soumis au régime forestier, et les articles 189 à 191 de la poursuite des contraventions dans les bois des particuliers. Les articles 192 à 208 édictent des peines qui sont applicables à tous les bois, qu'ils soient ou non soumis au régime forestier. Dans les articles 209 à 214 se trouvent des dispositions relatives à l'exécution des jugements concernant les délits et contraventions commis dans les bois soumis au régime forestier. Enfin, les articles 215 à 217 s'occupent de l'exécution des jugements concernant les crimes et délits commis dans les bois non soumis au régime forestier. Nous ne pousserons pas plus loin nos explications sur ces articles, car ils sont une dépendance du droit criminel plutôt qu'ils n'appartiennent au droit administratif[1].

[1] Lorsqu'un individu poursuivi pour délit forestier oppose qu'il est propriétaire de la portion sur lequel le délit aurait été commis, le tribunal cor-

505. 4° Les bois soumis au régime forestier ne peuvent pas être grevés de *droits d'usage* pour l'avenir. Quant aux droits d'usage constitués dans le passé, il y a deux manières de les éteindre : par *cantonnement* et par *rachat*.

Le cantonnement est une opération qui consiste à transformer le droit d'usage sur le bois entier en un droit de propriété restreint à une portion. La faculté de requérir le cantonnement ne s'applique qu'au droit d'*usage en bois* et non au *pâturage* ou *glandage*. Il n'y aurait pas, en effet, pour l'usage, équivalence entre le droit de propriété sur un canton et le pouvoir de conduire les animaux dans toute l'étendue de la forêt. Pour se libérer de ces dernières servitudes, qu'on a eu raison d'appeler *dévorantes* dans la discussion du Code forestier, les établissements publics doivent employer le rachat en argent (art. 63 et 64 C. for.). A l'action en rachat, les usagers peuvent opposer une exception tirée de ce que le droit d'usage serait d'une *nécessité absolue* pour les habitants de la commune. La question de nécessité absolue est jugée par le conseil de préfecture qui, après une enquête de *commodo et incommodo*, statue sauf recours au Conseil d'État (art. 64).

Que faut-il entendre par *nécessité absolue?* Dans la discussion du Code forestier, et notamment dans le rapport de Favard de Langlade, on cita pour expliquer l'article 64 les habitants des montagnes qui, n'ayant d'autres moyens d'existence que le produit du bétail, ont un besoin absolu des droits de pâturage. Ce n'est cependant là qu'un exemple qui n'a aucun caractère exclusif, et conséquemment le conseil de préfecture se décidera, suivant les faits de chaque affaire, sur la question de nécessité absolue. Selon nous, il y a lieu d'examiner si, par la suppression du pâturage, une partie notable des habitants perdra ses moyens de vivre et sera obligée de chercher d'autres ressources sans certitude de les trouver ni connaissance sûre du lieu où elle se les procurera. Il faut, pour qu'il n'y ait pas nécessité absolue, que la commune ou les communes voisines offrent aux

rectionnel doit surseoir jusqu'à ce que la question de propriété ait été jugée (art. 182 C. for.). C. cass., arr. du 30 janvier 1874, *Folacci*.

usagers, qui vivent de la dépaissance, des moyens assurés de remplacer les moyens de vivre qui seront supprimés par le rachat[1].

506. En vertu de l'article 120 et de l'article 118, le rachat et le cantonnement sont applicables aux bois des particuliers. Le cantonnement requis par les particuliers est soumis aux mêmes règles que celui qui est ordonné à la requête de l'État ou des établissements publics. Quant au rachat, il y a controverse sur le point de savoir si la question de nécessité absolue est de la compétence des conseils de préfecture ou de la compétence des tribunaux ordinaires. L'article 121 du Code forestier, se référant aux dispositions qui précèdent, porte « qu'en « cas de contestation entre le propriétaire et l'usager, il sera « statué par les tribunaux. » Il semble donc, d'après cette disposition générale, que la question de nécessité absolue, comme toutes celles qui s'élèvent entre le propriétaire et l'usager, sont de la compétence des tribunaux ordinaires. Mais à cet argument de texte on peut opposer le renvoi que l'article 120 fait à l'article 64 tout entier, par conséquent au deuxième paragraphe qui attribue compétence au conseil de préfecture. Ce renvoi est d'autant plus significatif qu'en citant l'article 66, l'article 120 ne parle que de l'article 66, § 1er, montrant ainsi qu'il distingue, dans chaque article, les dispositions auxquelles il faut se référer. Si donc il ne s'est pas borné au § 1er de l'article 64, le législateur a voulu que l'article tout entier fût applicable. Nous nous trouvons, par conséquent, entre deux arguments de texte également concluants, et qui, pour ainsi dire, s'annulent. Il faut alors résoudre la question d'après les principes, c'est-à-dire d'après la nature de l'affaire. Or, de sa nature, l'affaire est administrative puisqu'il s'agit de résoudre une question d'utilité générale. La question intéresse toute une contrée et, par sa généralité, elle rentre naturellement dans la compétence de

[1] C'est une question de *fait*, mais, dans l'appréciation des circonstances, le Conseil d'État se montre très porté à restreindre la *nécessité absolue*. Il juge comme si l'exemple des habitants des montagnes, que cita le rapporteur à la Chambre des pairs, était le seul cas d'application de l'art. 64 C. for. Arr. Cons. d'Et., des 9 mars 1854, *comm. Soulaines;* 18 mai 1854, *comm. Sénécé;* 4 juillet 1862, *Soulé*.

l'administration ou, pour ce cas spécialement, du conseil de préfecture. Cette décision est d'autant plus facile à soutenir que l'article 121 est une disposition générale qui aura sa sphère d'application dans tous les cas autres que la question de nécessité absolue[1]. Il est vrai que, dans la discussion du Code forestier à la Chambre des députés, un membre présenta, sur l'article 121, un amendement ainsi conçu : « Sauf le cas prévu par le se- « cond paragraphe de l'article 64. » Le rejet de cet article implique peut-être que, dans l'opinion des députés, la question de nécessité absolue n'était pas exceptée de la disposition générale de l'article 121. Mais l'opinion des députés était-elle adoptée par toutes les volontés qui concouraient à la confection de la loi? Il est impossible de le dire et, par conséquent, la pensée définitive se trouve non dans les travaux préparatoires mais dans les principes généraux de l'interprétation juridique. C'est d'après le texte et non d'après des discours ou fragments de discussion que doivent être entendues les volontés du législateur[2].

507. L'article 120 C. for. ne renvoie pas aux dispositions qui défendent de créer des droits d'usage et des affectations nouvelles dans les bois de l'État. Par conséquent, les particuliers peuvent à leur gré, créer des droits d'usage ou des affectations dans leurs propriétés; c'est une conséquence naturelle du jus *abutendi* qui, en principe, appartient à tout propriétaire sur sa chose. Sous ce rapport, les bois des communes ou autres établissements publics sont-ils assimilables aux bois de l'État ou aux bois des particuliers? L'article 90 du Code forestier qui soumet au régime forestier les bois des communes et autres établissements publics renvoie, dans son 3e paragraphe, aux six pre-

[1] La jurisprudence du Conseil d'État est établie dans ce sens par une série d'arrêts : 19 février 1840, *Brown;* 6 août 1840, *Goyet;* 4 septembre 1841, *Floutier;* 5 décembre 1842, *Jacquillot;* 8 septembre 1846, *Thierry;* 18 mars 1854, *commune de Sennecey;* 4 juillet 1862, *commune de Plagnolles.* Dans le sens de cette jurisprudence : arr. de la Cour de Montpellier, 18 août 1851, Sirey-Devill, 55, II, 395; Cour de cassation, 11 novembre 1846 et 9 mars 1854. Le Conseil d'État s'était, dès le principe, prononcé pour la compétence des tribunaux civils : arr. du 21 juin 1839, *commune de Limans.*

[2] J'abandonne l'opinion que j'avais adoptée dans mon *Précis*, 2e édit. p. 321, à la *note* 3.

mières sections du titre III. Or, c'est à la septième section qu'il est question des *affectations* dans les bois de l'État. D'un autre côté, l'article 112 renvoie à la section huitième, pour tout ce qui concerne les *droits d'usage*. Ainsi la section sur les affectations est, à dessein sans doute, passée sous silence et le renvoi ne porte que sur la prohibition d'établir des droits d'usage. Il en résulte que, dans les bois des communes et autres établissements publics, le régime est mixte sous le rapport qui nous occupe. Il faut traiter les bois des communes comme ceux de l'État en ce qui concerne les droits d'usage ou pâturage, et comme ceux des particuliers pour tout ce qui est relatif aux affectations. Entre *l'usage* et *l'affectation,* il existe une différence notable; le droit d'usage consiste soit en pâturage soit en faculté de prendre une certaine quantité de bois pour la consommation domestique ou pour la réparation des maisons. L'objet de l'affectation peut être très varié; elle pourrait, par exemple, servir au mouvement d'une usine. « Les affectations faites pour le service d'une usine, « dit l'article 59, cesseront en entier, de plein droit et sans re- « tour, si le roulement de l'usine est arrêté pendant deux an- « nées consécutives, sauf le cas d'une force majeure dûment « constatée. » Les affectations nouvelles dont l'établissement est, à l'avenir, prohibé en ce qui concerne les bois de l'État, pourraient donc être autorisées sur les bois des communes ou des autres établissements publics.

507 *bis*. 5° Sous le rapport du défrichement, il y a une différence à faire entre les bois des particuliers et ceux qui sont soumis au régime forestier. Les particuliers qui veulent défricher ne sont pas tenus d'obtenir l'autorisation mais seulement de faire une déclaration à la sous-préfecture quatre mois à l'avance. Dans ce délai, l'administration peut faire opposition au défrichement en se fondant sur une des causes énumérées dans l'article 220 C. for. Il est statué sur l'opposition par le ministre des finances, qui prononce administrativement sur l'opposition, la section des finances du Conseil d'État préalablement entendue. Si, dans les six mois l'opposition n'était pas jugée, le propriétaire pourrait passer outre au défrichement.

Le ministre des finances est juge de l'opportunité de l'op-

position et, sous ce rapport, aucun recours par la voie contentieuse ne serait recevable. Mais s'il avait admis l'opposition en dehors des cas prévus par l'article 220, il aurait commis un excès de pouvoir qui donnerait lieu à recours devant le Conseil d'État.

Au reste, la formalité de la déclaration elle-même n'est pas applicable à certaines espèces de bois. 1° Aux jeunes bois pendant les vingt premières années de leur plantation; 2° aux parcs ou jardins clos tenant aux habitations; 3° aux bois non soumis d'une étendue au-dessous de dix hectares, lorsqu'ils ne font pas partie d'un autre bois qui complèterait une étendue de dix hectares, ou qu'ils ne sont pas situés sur le sommet ou la pente d'une montagne (224 C. for.).

Quant aux bois soumis au régime forestier, l'article 91 porte que « les communes et autres établissements publics ne peu- « vent faire aucun défrichement de leurs bois, sans une autori- « risation expresse et spéciale du gouvernement. » Cette disposition n'a pas été modifiée par la loi du 18 juin 1859.

508. Parmi les causes d'opposition au défrichement que permet la loi, la nécessité de maintenir les terres sur les pentes figure en première ligne (Loi du 18 juin 1859). Cet intérêt est tel qu'une loi du 4 avril 1882 a spécialement pourvu à la restauration des terrains situés au sommet ou sur les pentes des montagnes. Les travaux de restauration sont mis au nombre de ceux pour lesquels il peut y avoir expropriation pour cause d'utilité publique; mais l'utilité publique ne peut être déclarée que par une loi spéciale qui fixe le périmètre des travaux. Dans cette limite, l'exécution est faite par l'État, à moins que les propriétaires ne s'engagent à y pourvoir dans un certain délai. L'État peut aussi accorder des subventions aux propriétaires, même en dehors du périmètre, à raison des travaux entrepris par eux « pour l'amélioration, la consolidation du sol et la mise en valeur de leurs pâturages. — Ces subventions consistent soit en délivrance de graines ou de plants, soit en argent, soit en travaux » (art. 5)[1].

[1] La loi du 4 avril 1882 a abrogé la loi du 28 juillet 1860 et celle du 8...

509. 6° Les bois soumis au régime forestier supportent le droit de *martelage* pour les arbres propres aux constructions de la marine. On appelle ainsi cette servitude parce que l'administration désigne les arbres, dont elle a besoin, en les frappant au marteau. Le martelage fut maintenu provisoirement sur les bois des particuliers par le Code; aujourd'hui ce droit n'existe que dans les bois soumis au régime forestier (art. 136 C. for.).

510. Les bois communaux sont quelquefois exploités par coupes, dont le prix fixé aux enchères (du moins en principe) tombe dans la caisse municipale; le plus souvent, les habitants en ont la jouissance en nature. Cette jouissance consiste tantôt dans le droit au bois de chauffage ou *affouage*, tantôt dans le droit au bois de construction pour la réparation des maisons appartenant aux habitants.

Le mot affouage vient de *ad focagium, ad focum*, termes de basse latinité qui ne demandent pas de traduction pour être compris. Aussi, dans l'ancien droit, trouve-t-on souvent la division *par feux*, division qui répondait à l'égalité des besoins à peu près identiques dans toutes les maisons, quel que soit le nombre de têtes. C'est le mode de partage encore en vigueur d'après l'article 105 du Code forestier qui a remplacé, par cette base de division, le partage par tête qu'avait établi la loi du 10 juin 1793 et aussi d'après la loi du 23 novembre 1883 qui définit le feu : « Le partage de l'affouage, y est-il dit, se fera par feu, c'est-à-dire par chef de famille ou de maison ayant domicile réel et fixe dans la commune avant la publication du rôle. Sera considéré comme chef de famille ou de maison tout individu possédant un ménage ou une habitation à feu distincte, soit qu'il y prépare la nourriture pour lui et les siens, soit que vivant avec d'autres à une table commune, il possède des propriétés divisées, qu'il exerce une industrie distincte ou qu'il ait des intérêts séparés. » Tout en posant comme règle générale

1864 qui avaient le même objet. Un règlement d'administration publique en date du 11 juillet 1882 fait en exécution de l'article 23 a déterminé les détails d'exécution de la loi. (V. aux appendices du tome V le texte de la loi et du décret).

que le partage se ferait par feu et non par tête l'article 105 du Code réservait les titres ou usages contraires. Mais la loi du 23 novembre 1883 ne réserve que le cas où il y a titre contraire, de sorte qu'à l'avenir le partage doit toujours être fait par feu nonobstant tous usages.

Comment supposer les titres contraires puisqu'une loi générale (par conséquent applicable dans toutes les communes) avait disposé que le partage se ferait par tête, ce qui emportait l'abrogation de tous titres antérieurs? C'est que la loi du 10 juin 1793 ne fut pas exécutée partout. Au moment où le Code forestier fut promulgué, beaucoup de communes, cédant à la puissance de l'habitude, avaient continué à partager conformément au titre ancien. Voilà l'état de fait que le législateur a entendu consacrer en réservant les titres contraires.

Dans les localités où la loi du 10 juin 1793 a été exécutée nous pensons que la réserve n'aurait pas d'application, l'application ayant eu pour effet de faire disparaître tout titre antérieur. D'un autre côté, soutenir qu'en vertu de la disposition de l'article 105 C. for., tous les anciens titres ont été remis en vigueur par la raison que l'exécution de la loi sur le partage n'aurait été que momentanée, serait mal comprendre les effets de l'exécution de la loi révolutionnaire. Momentanée ou non, cette application a, dans les communes où elle a été faite, enlevé leur vertu aux titres antérieurs, et lorsque l'article 105 C. for. a été fait, les titres ou usages n'existaient plus; conséquemment la réserve ne pouvait pas les comprendre[1].

L'article 105 du Code forestier a été modifié par une loi du 25 juin 1874 qui a tranché la question souvent controversée de savoir si l'étranger a droit à l'affouage dans la commune où il a

[1] Dans le sens soutenu au texte, voir Meaume (*Commentaire du Code forestier*, t. II, p. 100). En sens contraire, Curasson (*Code forestier*, t. I, p. 434 et 435). La réserve des anciens usages et titres ne confère pas un droit perpétuel aux habitants. Le conseil municipal, en vertu de ses pouvoirs (art. 17 de la loi du 18 juillet 1837 et 61 de la loi du 5 avril 1884), pourra décider que les coupes affouagères seront mises en adjudication, à l'avenir au lieu d'être distribuées en nature aux habitants. Arr. Cons. d'Ét., 7 juillet 1863, *comm. de Rouhans-et-Feurg*, et 7 mai 1863, *comm. de Nantilly*.

son domicile réel. En décidant que l'étranger admis à fixer son domicile en France (art. 13 C. civ.) prendrait part aux coupes, elle a décidé que les étrangers non autorisés à fixer leur domicile n'y auraient aucun droit[1]. La disposition a passé dans la nouvelle rédaction de l'article 105 substituée à l'ancienne par la loi du 23 novembre 1883.

511. Pour les bois de construction, l'article 105 portait : « S'il n'y a également titre ou usage contraire, la valeur des « arbres délivrés pour constructions ou réparations sera fixée à « dire d'experts et payée à la commune. » Le droit de l'usager consistait donc dans le pouvoir d'exiger la délivrance des arbres à prix d'argent. Cependant il aurait pu se faire que les titres ou usages donnassent, par exception, droit à l'usage gratuit du bois de construction; cet usage devait continuer à être suivi en vertu de la réserve faite par l'article 105. C'est ce qui avait lieu, par exemple, en Franche-Comté où, dans quelques communes, les habitants prenaient gratuitement le bois de construction proportionnellement *au toisé des maisons*[2]. Mais la disposition de l'article 105 a été modifiée par la loi du 23 novembre 1883 :

« En ce qui concerne les bois de construction, chaque année le conseil municipal, dans sa session de mai, décidera s'ils doivent être, en tout ou en partie, vendus au profit de la caisse communale ou s'ils doivent être délivrés en nature.

« Dans le premier cas, la vente aura lieu aux enchères publiques par les soins de l'administration forestière; dans le second, le partage aura lieu suivant les formes et le mode indiqué pour le partage des bois de chauffage.

« Les usages contraires à ce mode de partage sont et demeurent abolis. » Cette nouvelle rédaction n'abroge que les *usages contraires*. Si donc il y avait des titres, on devrait les appliquer pour le bois de construction comme pour le bois de chauffage.

[1] La Cour de cassation avait reconnu le droit à l'affouage même à l'étranger non autorisé. C. cass., 21 juin 1861 et 31 décembre 1862.

[2] Proudhon (*Traité des droits d'usage*, n° 923); Meaume (*Commentaire du Code forestier*, t. II, p. 116 et suiv.); Migneret (*Traité de l'affouage*, n°s 175 et 176).

512. Il ne faut pas confondre l'*affouage* avec *le droit d'affouage*. Le premier appartient aux habitants sur un bois communal, tandis que le second est exercé par eux sur un bois de l'État, d'une autre commune ou d'un particulier. Quelle est la nature juridique de l'affouage? D'après quelques écrivains et quelques décisions judiciaires, l'affouage est un *droit d'usage*[1]: S'il en était ainsi, l'usager ne pourrait pas vendre sa part de coupe et, dans le cas où il ne consommerait pas sa portion lui-même, il n'aurait pas le droit de l'aliéner au profit d'autrui. Cependant, comme nul ne conteste à l'affouagiste la faculté de vendre sa part dans la coupe, il faut en conclure que ce n'est pas un droit d'usage : c'est plutôt la jouissance par les ayants droit d'une chose commune.

§ 2. — Marais.

Sommaire.

513. Utilité du dessèchement des marais.
514. Historique.
515. Différentes manières dont le dessèchement peut être fait. — Expropriation.
516. Suite. — Mise en demeure du propriétaire.
517. Formalités de la concession.

[1] Cette confusion a été commise par Proudhon, par Curasson, son annotateur, et par le tribunal de Langres (V. Serrigny, *Questions et traités*, p. 40 et 41). « L'affouage, dit ce dernier, n'est, selon nous, qu'un partage de fruits communs entre cointéressés; c'est un mode de jouissance des produits d'un bois communal entre tous les ayants droit. Il est bien vrai que tous les habitants d'une commune, *ut singuli*, ne sont pas libres propriétaires de la forêt, et qu'elle appartient au corps moral de la commune; mais qu'est-ce que le corps moral, si ce n'est l'ensemble de tous les habitants? S'ils n'ont pas la faculté de disposer librement, c'est qu'ils sont en minorité perpétuelle considérés *ut universitas* » (p. 41). M. Favard de Langlade, dans son rapport, a caractérisé l'affouage de la même manière : « On doit faire, dit-il, une grande différence entre les droits d'usage qu'ont les habitants d'une commune dans les forêts de l'État et celui qu'ils ont dans leurs bois communaux, l'un étant un droit sur une chose qui ne leur appartient pas, et l'autre un droit réel, *qui n'est qu'un mode de jouissance de leur propre chose.* »

518. Indemnité aux concessionnaires.
519. Travaux exécutés par l'État.
520. Estimation de la plus-value.
521. Double estimation.
522. Commission spéciale.
523. Mise en valeur des marais appartenant aux communes. — La loi du 28 juillet 1860.
524. Du cas où la commune ne veut pas faire le dessèchement.
525. La loi du 10 juin 1854 sur le drainage est applicable à l'écoulement des eaux provenant du dessèchement d'un marais.

513. Les masses d'eau stagnantes occupent une partie considérable de notre territoire, au grand préjudice de la santé publique et de l'agriculture : de la *santé publique,* à cause des exhalaisons pestilentielles qu'exhalent ces eaux dormantes et les matières végétales qu'elles tiennent en dissolution, à l'état putride; de *l'agriculture,* parce que la culture perd une grande quantité de terre. Cette quantité était estimée, par l'exposé des motifs de la loi de 1807, à 600,000 hectares, et en 1833 elle était réduite à 332,000 hectares. En 1860, elle était descendue à 185,000[1]. Elle est aujourd'hui plus réduite mais encore trop étendue. Mise en culture, cette contenance rapporterait un revenu sérieux, représenterait un capital important. Ces considérations suffisent à démontrer l'importance de la matière du dessèchement des marais.

514. Le dessèchement des marais avait attiré l'attention de Sully, qui fit venir le Hollandais Bradley et lui conféra des avantages considérables pour l'attacher à l'importante entreprise de l'assainissement. Bradley trouva tant d'obstacles, de la part des envieux, que l'heureuse initiative de Sully échoua entièrement. La question fut abandonnée après cette tentative infructueuse et elle n'avait pas fait un pas lorsque fut rendue la loi du 16 septembre 1807, loi qui a été appelée le *Code des*

[1] Cette évaluation a été faite par M. Cotelle (*Cours de droit administratif appliqué aux travaux publics,* liv. VII, t. II, p. 124). V. aussi M. Dufour, t. VI, p. 122. — « L'opération du dessèchement entièrement accomplie en France, dit M. Cotelle, équivaudrait à la conquête d'un département. » M. Laferrière, t. I, p. 724, porte à 284,000 hectares l'étendue des marais d'après la statistique de 1836. Le *Moniteur* du 22 janvier 1860 donne, dans un tableau détaillé, le chiffre total de 185,000 hectares.

dessèchements. Nous avons déjà eu à faire remarquer que cette loi contenait beaucoup de dispositions étrangères à la matière des dessèchements, et qu'elle a été aussi, pour cette raison été appelée le *Code des travaux publics*.

515. Les travaux de dessèchement sont, en principe, concédés et, par exception, exécutés par l'État dans le cas où il ne se présente pas de concessionnaire. La concession est, de préférence, accordée au propriétaire du marais s'il la demande, alors même qu'il n'offrirait pas autant de garanties que les étrangers. Cette préférence est une sorte d'hommage rendu à la propriété, et cet hommage est d'autant plus remarquable qu'on le rencontre dans une loi où le principe n'a pas toujours été respecté.

516. Lorsque l'administration a résolu de faire un dessèchement, on met d'abord le propriétaire en demeure à raison du droit de préférence que la loi lui accorde. Si le propriétaire ne veut pas exécuter le dessèchement, le gouvernement choisit entre les demandeurs en concession, et le choix est, de sa part, discrétionnaire, de sorte qu'aucun recours contentieux ne peut être formé contre le décret de concession par les demandeurs évincés. Ceux-ci n'avaient aucun droit à être choisis, et sont irrecevables à se plaindre lorsqu'ils ne l'ont pas été. Le seul qui ait un droit à invoquer c'est le propriétaire. Si le décret de concession était rendu au mépris du droit de préférence qui lui appartient, ce serait un *excès de pouvoir*. Il pourrait donc se pourvoir, directement au Conseil d'État, contre le décret qui donnerait la concession à un étranger, dans le cas bien entendu où il aurait sur la mise en demeure, déclaré qu'il entendait user de son droit de préférence.

517. La demande en concession, formée par un particulier autre que le propriétaire, doit être accompagnée d'un mémoire explicatif avec pièces et documents à l'appui et, en particulier, avec des plans. En cas d'utilité reconnue, il est procédé aux formalités d'affiches et d'information *de commodo et incommodo*. L'enquête terminée, le préfet transmet le dossier avec son avis au ministre des travaux publics, de l'agriculture et du commerce qui envoie un projet de décret au Conseil d'État. Le Con-

seil d'État, en section d'abord et ensuite en assemblée générale [1], prépare le projet définitif du décret qui doit être présenté à la signature du chef de l'État. En d'autres termes, il est statué sur la demande en concession par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

Le décret de concession fixe le mode d'exécution des travaux de dessèchement, le mode d'indemnité suivant les convenances locales et, en même temps, les délais d'exécution, sous les peines stipulées dans l'acte, telles que la déchéance de la concession. (Loi du 16 septembre 1807, art. 15). La déchéance ne peut être prononcée que par l'autorité qui accorde la concession, c'est-à-dire par décret. Si le retrait avait été prononcé sans qu'il y eût inexécution, le recours contentieux pourrait être exercé pour violation d'un droit acquis.

518. Les concessionnaires sont indemnisés des dépenses nécessaires à l'assainissement de l'une des trois manières qui suivent, au choix du propriétaire :

1° L'abandon d'une partie des terrains desséchés;

2° Le paiement en argent de la partie de la plus-value à laquelle les concessionnaires ont droit; cette libération peut même se faire partiellement pourvu que les fractions ne descendent pas au-dessous d'un dixième;

3° La constitution au profit du concessionnaire d'une rente foncière calculée à 4 p. 100.

Ce choix a été donné au propriétaire afin d'adoucir, autant que possible, la contrainte que la loi du 16 septembre 1807 impose à la propriété privée. La loi n'a pas voulu forcer le propriétaire au *partage du sol*, parce qu'il y aurait eu dans ce partage une atteinte directe à son droit. L'abandon d'une partie des terrains n'est qu'une facilité de paiement, une *facultas solutionis*. Puisqu'il a la faculté de se libérer en argent, le propriétaire ne peut pas prétendre qu'il est dépouillé d'une portion de son domaine. Si on l'oblige à indemniser les concessionnaires, c'est qu'ils ont utilement géré son affaire, et qu'il est juste de leur

[1] Décret du 2 août 1879 (Règlement intérieur du Conseil d'Etat), art. 7 n° 23.

accorder une rémunération pour le risque qu'ils ont couru en faisant une entreprise aléatoire. L'entreprise, en effet, n'était pas sûre puisque le propriétaire, mis en demeure de faire le dessèchement, n'a pas voulu l'exécuter. On a beaucoup crié contre ces dispositions de la loi du 16 septembre 1807 sur le dessèchement des marais. Ce sont précisément les articles de cette loi qui me paraissent être les moins sujets à critique. Évidemment l'État doit pouvoir, dans un intérêt de salubrité, ordonner au propriétaire de dessécher son marais si mieux il n'aime faire abandon de sa propriété. C'est un droit de police analogue à celui qui appartient à l'administration à l'égard du propriétaire d'un bâtiment qui menace ruine. Si le propriétaire ne veut pas obéir à la mise en demeure, il faut que l'État pourvoie d'une autre manière à l'assainissement que réclame la santé publique. Il s'adresse d'abord à l'industrie privée, et ce n'est qu'à défaut de demandeur en concession qu'il procède lui-même à l'exécution des travaux, d'après ce principe de saine administration : « l'État ne doit faire que les travaux que l'industrie privée n'exécuterait pas. » Après avoir fait violence au propriétaire du marais, la loi donne toutes facilités pour indemniser les concessionnaires de leurs avances en lui laissant la faculté de choisir entre trois partis. Il est plutôt à craindre que l'on ne trouve pas facilement, à ces conditions, des compagnies qui se chargent d'exécuter les travaux de dessèchement; car les concessionnaires sont obligés d'avancer des capitaux et le propriétaire a le droit de se libérer au moyen d'une rente foncière à 4 p. 100.

519. Lorsqu'à défaut de concessionnaire, l'État fait exécuter directement les travaux de dessèchement, il ne lui est dû d'indemnité que dans la mesure de la plus-value, si les dépenses excèdent la plus-value; et seulement jusqu'à concurrence des dépenses si la plus-value est supérieure aux dépenses. L'État agissant uniquement dans l'intérêt de la salubrité ne doit pas gagner tandis qu'il est naturel de réserver un bénéfice aux concessionnaires; car ce sont des entrepreneurs qui courent des risques pour faire des bénéfices.

520. On voit que, pour fixer l'indemnité, il faut déterminer la plus-value. Or, elle ne peut être connue que par la compa-

raison de la valeur du sol, avant le dessèchement, avec la valeur des terrains postérieurement à l'exécution des travaux. Deux estimations sont donc indispensables.

Avant l'exécution des travaux, trois experts, dont l'un est nommé par le propriétaire, l'autre par le concessionnaire, et le tiers par le préfet, procèdent à l'évaluation. Si plusieurs propriétaires sont intéressés, le préfet nomme un syndicat et les syndics choisissent l'expert qui est à la désignation du propriétaire (art. 7). Le rapport des experts est, d'après la loi du 16 septembre 1807, soumis à une *commission spéciale* de sept membres nommée par décret. Les membres de cette commission doivent être choisis parmi les personnes n'ayant aucun intérêt dans les travaux. Quand les travaux sont terminés, une seconde estimation est faite, après une semblable expertise, par la même commission.

521. Pour la première estimation, les experts commencent par diviser le terrain en classes, suivant le degré de l'inondation; le nombre des classes est de cinq au moins et de dix au plus. Le périmètre des terrains de chaque classe est tracé sur le plan cadastral par les ingénieurs et les experts réunis; le plan est ensuite soumis à l'approbation du préfet. Les plans étant définitivement arrêtés, les deux premiers experts procèdent à l'estimation en présence du tiers expert, qui les départage s'il y a désaccord. Après la réception des travaux de dessèchement, les ingénieurs et les experts réunis procèdent à un nouveau classement des terrains desséchés. Ils font ensuite une estimation qui est vérifiée et arrêtée dans la même forme que la première. Le conseil ne prononce qu'en premier ressort, et l'appel de ses décisions est porté au Conseil d'État.

La différence entre les deux estimations donne la plus-value et, comme le décret de concession fixe d'avance la part qui doit être attribuée au concessionnaire, il est facile de régler les droits respectifs du propriétaire et du concessionnaire.

522. D'après la loi du 16 septembre 1807, la commission spéciale avait deux espèces d'attributions : 1° Elle était chargée d'examiner et d'homologuer le rapport des experts (art. 14, § 2). « Ladite commission pourra prononcer contre et outre le rap-

port des experts. » 2° S'il y avait des réclamations, la commission les jugeait; c'était une véritable juridiction d'exception en matière contentieuse.

La loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales a modifié la compétence et il faut distinguer le cas où le dessèchement est fait par une association constituée d'après cette loi du cas où le syndicat serait formé conformément à la loi du 16 septembre 1807. L'article 27 de la loi du 21 juin 1865, après avoir dit que la loi du 16 septembre 1807 continuerait à être exécutée, ajoute que néanmoins les réclamations seraient portées devant le conseil de préfecture. Il en résulte que la commission spéciale a conservé ses attributions administratives; que notamment le rapport des experts doit lui être présenté et soumis à son homologation; mais que sa compétence en matière contentieuse a été transférée au conseil de préfecture.

La jurisprudence du Conseil d'État sur cette question ne s'est pas formée sans hésitation et, dans les premières années même, il s'est produit une opposition entre la jurisprudence de la section du contentieux et celle des sections administratives. La section du contentieux décidait que la loi de 1865 avait supprimé les commissions spéciales tandis que le Conseil d'État, statuant administrativement, approuvait des décrets de concession portant organisation de commissions spéciales. C'est la jurisprudence de la section administrative qui l'a emporté sur celle du contentieux[1].

523. La loi du 28 juillet 1860 s'est occupée spécialement de la mise en valeur des marais et terres incultes appartenant

[1] C. d'Ét., arr. des 29 janvier 1863, *de Saint-Arcous;* 14 janvier 1869, *syndicat de Roise;* 8 août 1872; 4 avril, 27 juin et 1er août 1873, *Chemin de fer de Lyon.* D'un autre côté, des décrets de concession avaient organisé des commissions spéciales, en limitant leurs attributions aux questions de pure administration. Décrets du 17 janvier 1866, *marais de Parempuyre* (Gironde); du 4 juillet 1866, *marais de Migliaciarco* (Corse); 19 mai 1868, *marais de Queyries* (Gironde). La distribution des pouvoirs entre la commission spéciale et le conseil de préfecture a été déterminée par un avis de principe de la section des travaux publics du 15 janvier 1878. — Cet avis est reproduit *in extenso* dans les conférences de M. Aucoc, t. II, p. 636 et suiv. V. aussi D. P. 1879, III, 89 et arr. C. d'Ét. du 27 février 1880 (D. P. 1881, III, 45).

aux communes. Après avoir posé en règle que les marais appartenant aux communes seront rendus propres à la culture ou plantés en bois (art. 1er), la loi dispose que le préfet, lorsqu'il aura reconnu l'utilité de mettre en valeur les marais ou terres incultes d'une commune, invitera le conseil municipal à délibérer : 1° sur la partie des biens à laisser à l'état de jouissance commune ; 2° sur le mode de la mise en valeur du surplus ; 3° sur la question de savoir si la commune entend pourvoir par elle-même à cette mise en valeur (art. 2). Ainsi la loi du 28 juillet 1860 donne spécialement à la commune le droit de préférence comme la loi du 16 septembre 1807 le donnait au propriétaire en général.

524. Si la commune ne veut pas faire le dessèchement, il y est pourvu par l'État, qui fait les avances[1], sauf remboursement en principal et intérêts. L'État se rembourse au moyen de la vente publique d'une partie de terrains améliorés, opérée par lots, s'il y a lieu (art. 4). La commune peut s'exonérer, soit en remboursant les avances en argent, soit en abandonnant la moitié des terrains desséchés. Cet abandon doit, sous peine de déchéance, être fait dans l'année qui suit l'achèvement des travaux (art. 5). Ce délai passé, la commune ne pourrait se libérer qu'en remboursant les dépenses faites par l'État.

525. La loi déclare applicable aux eaux provenant du dessèchement des marais la servitude d'écoulement établie par la loi du 10 juin 1854 pour les eaux provenant du drainage. L'article 3 de la loi des 29 avril-1er mai 1845 avait déjà disposé que la faculté de conduire les eaux à travers les fonds intermédiaires pourrait être accordée au propriétaire d'un terrain submergé en tout ou partie. Ainsi, même avant la loi du 28 juillet 1860, la servitude d'aqueduc existait au profit des propriétaires de marais; mais la loi du 10 juin 1854 diffère, en quelques points, de la loi du 29 avril 1845. Ainsi la compétence qui, d'après la loi de 1845, article 4, appartient aux tribunaux civils, a été transportée par la loi de 1854 aux juges de paix en premier

[1] D'après l'article 6, le découvert provenant des avances faites par l'Etat ne pourra pas dépasser en principal la somme de 10 millions.

ressort. Quant au règlement de l'indemnité, il est fait, comme pour les expropriations en matière de chemins vicinaux (art. 16 de la loi du 21 mai 1836 et article 4 de la loi du 10 juin 1854).

§ 3. — Mines, minières et carrières.

Sommaire.

526. Distinction des mines, minières et carrières.
527. Régime administratif. — Concession des mines.
528. Comparaison entre la loi du 21 avril 1810 et celle du 28 juillet 1791.
529. Formalités de la concession.
530. Des oppositions et demandes de concurrence.
531. Révocations des concessions.
532. Des minières.
533. Des cas où une concession est nécessaire..
534. Loi des 9-17 mai 1866.
535. Suite. — Suppression de l'obligation d'exploiter en quantités suffisantes.
536. Carrières.
537. Tourbières.
538. L'énumération de la loi est énonciative pour les mines et limitative pour les minières.
539. La concession ne peut pas être étendue à des substances autres que celles qui sont désignées dans le décret.
540. Le décret crée une propriété nouvelle et distincte.
541. L'indemnité est-elle hypothéquée aux créanciers ?
542. La propriété de la mine est immobilière.
543. Matières extraites.
544. Des actions et intérêts. — Renvoi au Code civil.
545. L'indemnité est immobilière tant qu'elle n'est pas cédée.
546. Transmission de la mine. — Art. 7 de la loi de 1810.
547. La prohibition de diviser est d'ordre public.
548. La propriété des mines est inviolable.
549. De la prohibition d'exploiter par mesure de police.
550. Suite.
551. Restrictions au droit du propriétaire des mines.
552. Assèchement des mines.
553. Révocation. — Recours contentieux.
554. Mise en adjudication de concession.
555. Suite.
556. Du droit de police.
557. Distance à observer pour les travaux. — Art. 11.
558. Suite.
559. Suite.
560. Suite.
561. Suite.

562. Droit d'occupation de la surface.
563. Comparaison avec l'enclave.
564. Droit d'occupation. — Suite.
565. Indemnité.
566. Indemnité. — Suite.
567. Indemnité. — Suite.
568. Indemnité. — Expertise.
569. Indemnité. Expertise. — Suite.
570. Indemnité. — Suite.
571. Droit comparé. — Belgique.
572. — Angleterre.
573. — Prusse.
574. — Espagne et Portugal.
575. — Russie.
576. — Autriche.
577. — Autres États de l'Allemagne.

526. La propriété des mines a donné lieu à plusieurs systèmes que se partagent les législations et qui ont successivement exercé de l'influence sur la loi française. Avant la Révolution, les mines étaient considérées comme une richesse domaniale dont le roi était propriétaire et qu'il pouvait concéder par droit régalien. Ce droit fut contesté par des philosophes et spécialement par Turgot, qui proposa d'y substituer le droit du premier occupant[1], la mine étant une richesse non appropriée, une chose sans maître et que l'occupation devait attribuer. D'autres soutinrent que la propriété de la mine était une conséquence de la propriété de la surface, le propriétaire du dessus étant propriétaire du dessous *usque ad infera*. C'est l'opinion qui inspira quelques-unes des dispositions de la loi du 28 juillet 1791; il ne fut pas adopté comme principe de la loi, mais il eut une part très grande, presque égale à celle que lui aurait donnée l'adoption entière. Cette exagération du droit individuel était inconciliable avec la bonne exploitation des mines; elle avait

[1] *Turgot philosophe, économiste et administrateur*, par Batbie, p. 173 et suiv. Ce système fut combattu par Mirabeau à l'Assemblée constituante : « Si l'on soutient, dit-il, que le premier occupant pour avoir touché une mine, en traversant un mur mitoyen, n'aura pas besoin de concession, on n'aura bientôt *d'autres mines que des mines de procès*. » M. de Gioannis Gianquinto professeur à l'université de Pise, *Législation des mines*, p. 209 et suiv., se prononce contre le droit de l'État.

pour conséquence, en mettant l'exploitation aux mains du premier venu, de préparer le gaspillage d'une richesse considérable. Aussi la nécessité de modifier la loi du 28 juillet 1791, ne tarda pas à être reconnue; elle fut remplacée par la loi du 21 avril 1810 qui, sans méconnaître les droits du propriétaire de la surface, en les reconnaissant même par une indemnité, accorda au gouvernement le droit de choisir les concessionnaires. C'est à tort qu'on a dit, pour caractériser cette loi, qu'elle avait considéré la mine comme *res nullius;* elle a reconnu, en principe, le droit du propriétaire; mais elle l'a réduit à une indemnité et, dans un intérêt général, a confié au gouvernement le droit de concéder la mine à celui des demandeurs qui lui paraîtrait offrir le plus de garanties pour bien conduire l'exploitation. — La loi du 21 avril 1810 est toujours fondamentale en cette matière. Son application cependant a fait naître plusieurs difficultés et de longs procès. Ces contestations ont été la cause d'une révision qui a été faite par les lois du 9 mai 1866 et du 27 juillet 1880.

La loi du 21 avril 1810 distingue les mines, les minières et les carrières.

On entend par *mines* les gisements en amas, couches ou filons, 1° de métaux ou de substances métalliques; 2° de charbons, bois fossiles, bitumes, aluns et sulfates à base métallique. La loi énumère en ces termes les métaux et substances métalliques : « Seront considérés comme mines, dit l'article 2 de la « loi du 21 avril 1810, celles connues pour contenir en filons « en couches ou en amas de l'or, de l'argent, du platine, du « mercure, du plomb, du fer en filons ou couches, du cuivre « de l'étain, du zinc, de la calamine, du bismuth, du cobalt « de l'arsenic, du manganèse, de l'antimoine, du molybdène « de la plombagine, ou *autres matières métalliques,* du soufre « du charbon de terre ou de pierre, du bois fossile, du bitume « de l'alun et des sulfates à base métallique. »

Les *minières* comprennent les minerais de fer dits d'alluvion, les terres pyriteuses propres à être converties en sulfate de fer les terres alumineuses et les tourbes (art. 3).

Enfin les *carrières* renferment les ardoises, les grès, pierres à

bâtir et autres, les marbres, granits, pierres à chaux, pierres à plâtre, les pouzzolanes, les trass, les basaltes, les laves, les marnes, les craies, sables, pierres à fusil, argiles, kaolin, terres à foulon, terres à poterie, les substances terreuses et les cailloux de toute nature, les terres pyriteuses regardées comme engrais (art. 4).

527. A chacune de ces trois catégories correspond un régime administratif différent. Les mines ne peuvent être exploitées qu'en vertu d'un acte de concession par décret. Le chef de l'État accorde la concession à celui des demandeurs qui lui paraît offrir le plus de garanties pour la bonne exploitation de la mine; la qualité de propriétaire du sol où le gisement est situé n'est même pas une cause de préférence devant laquelle le gouvernement soit tenu de s'arrêter, si le demandeur ne lui paraît pas être dans les meilleures conditions de fortune, d'intelligence et d'activité pour assurer la bonne exploitation de la mine. Seulement, lorsque la concession est faite à un autre qu'au propriétaire du sol, le décret de concession attribue à ce dernier une part dans les produits de la mine pour représenter la propriété du dessous dont il est dépouillé par l'effet de la concession. Cette part est ordinairement petite, si petite qu'un économiste l'a qualifiée de « *simple coup de chapeau tiré à l'article* 552 *du Code civil.* »

528. Sous ce rapport, la loi du 21 avril 1810 a consacré une innovation importante, car la loi du 28 juillet 1791 donnait un droit de préférence au propriétaire demandeur en concession. L'administration devait mettre le propriétaire de la surface en demeure d'exploiter, et ce n'était qu'à son refus que la concession pouvait être faite à un étranger. Le propriétaire de la surface avait de plus un droit exclusif jusqu'à 100 pieds de profondeur, et dans cette mesure il avait la faculté : 1° d'exploiter sans permission; 2° de s'opposer à toute concession au profit d'un tiers, alors que lui-même n'aurait pas voulu faire les travaux. La loi du 28 juillet 1791 n'était que la consécration du système de l'accession, d'après lequel le propriétaire de la surface est propriétaire du dessus *usque ad infera*. La loi du 21 avril 1810 adopte le même principe; mais elle en restreint les conséquences

car, 1° le propriétaire du sol ne jouit d'aucun droit de préférence; 2° il n'a pas de droit exclusif jusqu'à 100 pieds de profondeur.

529. Les formalités à suivre pour obtenir la concession sont déterminées par les articles 22 à 31 de la loi du 21 avril 1810 dont quelques-uns ont été modifiés par la loi du 27 juillet 1880. Le demandeur en concession adresse une demande au préfet du département; cette demande est inscrite sur un registre particulier, et le secrétaire général en doit délivrer récépissé au déposant qui le requiert. Elle est ensuite affichée pendant deux mois dans les chefs-lieux du département et de l'arrondissement, ainsi que dans toutes les communes sur le territoire desquelles doit s'étendre le périmètre de la concession. La loi veut, en outre, qu'elle soit insérée dans les journaux du département et au *Journal officiel*[1], double publication qui a pour but de provoquer les demandes en concurrence et les oppositions. En effet, pendant les deux mois que dure l'affichage, les demandes en concurrence et les oppositions peuvent être notifiées à la préfecture, où elles sont inscrites sur le même registre que la demande principale. A l'expiration du délai, le préfet, après avoir consulté l'ingénieur des mines et pris tous les renseignements, adresse le dossier au ministre des travaux publics en y joignant son avis. L'affaire est transmise au Conseil d'État, où elle est examinée d'abord par la section des travaux publics, agriculture et commerce et ensuite par l'assemblée générale (art. 7, n° 20, du règlement du Conseil d'État du 2 août 1879). La concession d'une mine est un acte de pure administration comme la concession du dessèchement d'un marais, et aucun recours contentieux n'est admis de la part des demandeurs évincés; car ils ne peuvent pas réclamer au nom d'un droit lésé par le décret de concession.

Il ne peut être statué sur les demandes en concession de mines

[1] Le délai était de quatre mois d'après la loi du 21 avril 1810; il a été réduit à deux par la loi du 27 juillet 1880. C'est cette dernière loi qui a ajouté la publication à l'*Officiel* à celle que la loi de 1810 exigeait dans les journaux du département.

e par décret rendu en Conseil d'État. Le ministre des travaux blics excéderait ses pouvoirs s'il rejetait une demande en ncession[1].

530. Jusqu'à l'émission du décret, les oppositions peuvent e présentées devant le Conseil d'État par le ministère d'un ocat au Conseil d'État. C'est une dépense qui est, en quelque te, la punition du retard apporté par les opposants à la pro- ction de leur opposition. S'ils l'avaient faite pendant les deux is des affiches, ils auraient pu la produire sans frais par un ôt à la préfecture. L'article 26 de la loi du 21 avril 1810, pose que les *demandes en concurrence* et les *oppositions* ivent être notifiées à la préfecture pendant le délai de l'affi- ıge. Au contraire, l'article 46 ne parle que des *oppositions,* squ'il s'agit des réclamations à former devant le Conseil État, sans ajouter les *demandes en concurrence.* De la com- ıaison de ces deux articles examinés conformément aux règles ıterprétation juridique, il résulte *à contrario* que les de- ndes en concurrence ne peuvent être formées qu'à la préfec- e pendant les deux mois que durent les affiches et qu'elles aient tardives si elles étaient, pour la première fois, pro- tes devant le Conseil d'État. Cependant il serait bien contraire intérêt général qu'une demande en concurrence fût repoussée cela seul qu'elle serait tardive, si d'ailleurs elle présentait garanties supérieures à celles qui avaient été formées les mières. Ne serait-ce pas sacrifier l'intérêt général à une for- ité? Il est bien préférable de donner au mot *opposition,* qui ıre dans l'article 46, un sens générique comprenant les de- ıdes en concurrence; car, après tout, la demande en con- rence est une opposition à la demande en concession qui a formée la première. Ainsi le mot *opposition* a deux signifi- ons : une signification restreinte, lorsqu'il est employé avec ıot *demande en concurrence;* et une signification générale, qu'il est employé seul. Si les demandes en concurrence et ppositions sont formées dans les deux mois que dure l'affi-

[1] C. d'Ét., 24 janvier 1872 (D. P. 1874, III, 2); 10 mars 1876 (D. P. 1876, III, 75); 23 mars 1877 (D. P. 1878, V, col. 317).

chage, elles sont comprises par le préfet dans une seule instruction. Que si, au contraire, elles étaient produites après les deux mois, il faudrait faire en ce qui les concerne une instruction spéciale. Alors la décision relative à la première serait retardée jusqu'à ce que l'instruction des autres demandes ou oppositions eût été complétée. Les dispositions réglementaires de la loi du 21 avril 1810 sont en effet des mesures d'ordre qui ne doivent pas être appliquées contrairement à l'intérêt général; ce serait suivre une interprétation étroite que de voir dans les formalités prescrites des causes de forclusion contraires à la conservation de la richesse minérale que la loi se préoccupe d'assurer[1].

S'il apparaissait cependant que les demandes tardives n'avaient été formées que pour entraver la décision, le Conseil d'État pourrait passer outre, et accorder la concession sans attendre l'instruction des demandes en concurrence qui *de plano* ne paraîtraient pas être sérieuses.

531. Les concessions accordées peuvent être révoquées pour des causes déterminées. Au nombre de ces causes est le défaut de paiement des taxes dues par les concessionnaires (art. 6 de la loi du 27 avril 1838 sur l'assèchement des mines). D'un autre côté, l'article 49 de la loi du 21 avril 1810 porte que « si l'exploitation est restreinte ou suspendue de manière à inquiéter la sûreté publique ou les besoins des consommateurs, les préfets, après avoir entendu les propriétaires, en rendront compte au ministre, pour y être pourvu ainsi qu'il appartiendra. »

Si la concession était révoquée en dehors des cas prévus, il y aurait lieu à recours contentieux[2].

532. Le régime administratif des minières est bien différent. L'exploitation des minières, si elle est faite par galeries, ne peut

[1] V. circul. ministér. du 3 novembre 1812; avis du Cons. d'Ét. du 3 mai 1837; avis du Cons. d'Ét. et circul. du ministre des travaux publics du 3 mai 1843.

[2] La concession par l'autorité administrative est une mesure d'intérêt général qui ne peut pas être annihilée par des conventions. Est nulle la convention intervenue entre les futurs concessionnaires et l'un des propriétaires de la surface par laquelle celui-ci se réserve l'exploitation de la mine sous son immeuble. C. cass., 7 août 1877 (D. P. 1878, I, 25).

pas avoir lieu sans une permission qui est donnée par le préfet. D'après la loi des 9-17 mai 1866, lorsque la minière doit être exploitée à ciel ouvert, le propriétaire peut exploiter en faisant au préfet une simple déclaration et n'est pas obligé d'obtenir la permission. Mais la permission serait indispensable si la demande était faite par un autre que le propriétaire, même pour une exploitation à ciel ouvert.

533. D'après l'article 69 de la loi du 21 avril 1810, une concession par décret est nécessaire pour autoriser l'exploitation du minerai de fer d'alluvion en couches ou en filons dans les deux cas suivants : 1° lorsque l'exploitation à ciel ouvert cesse d'être possible et que l'établissement de galeries, puits et travaux d'art devient nécessaire; 2° si l'exploitation, quoique possible encore, doit durer peu d'années et rendre ensuite impossible l'exploitation avec puits et galeries. Dans ces deux cas, l'exploitation de la minière est sujette à concession. Cette disposition n'a pas été abrogée par l'article 3 de la loi des 9-17 mai 1866. En disant que, pour le minerai de fer, la déclaration par le propriétaire suffit *lorsque la mine n'est pas concessible*, elle dit implicitement que dans les cas où l'article 69 exigeait une concession, cette concession continue à être indispensable. En résumé donc :

Toutes les fois que l'exploitation peut être faite à ciel ouvert pour toutes les minières et spécialement pour celles qui contiennent du minerai de fer, le propriétaire a le droit d'exploiter moyennant une simple déclaration à la préfecture. Si les galeries sont nécessaires, la permission du préfet est exigée pour les minières en général; pour celles qui contiennent du minerai de fer en couches ou en filons, une concession est indispensable dans les cas prévus par l'article 69 de la loi du 21 avril 1810.

534. La loi du 21 avril 1810, articles 59 à 67, 70, 79 et 80, obligeait le concessionnaire à fournir aux usines la quantité de minerai nécessaire à leur exploitation, et, faute par lui de fournir le minerai suffisant, les maîtres de forges avaient le droit d'exploiter à sa place avec la permission du préfet (art. 82). D'un autre côté , l'établissement des forges était soumis à

l'autorisation préalable (art. 73 à 78). La loi des 9-17 mai 1866 a supprimé l'autorisation préalable pour la création des usines. Elle a également abrogé les dispositions qui obligeaient les concessionnaires à fournir au maître de forges la quantité de minerai nécessaire à l'exploitation de leurs établissements.

535. En abrogeant simultanément l'autorisation préalable exigée des maîtres de forges et l'obligation de fournir une certaine quantité de minerai, la loi nouvelle a supprimé des dispositions qui étaient connexes. Les rédacteurs de la loi de 1810 avaient en effet créé l'obligation de fournir une certaine quantité de minerai comme conséquence de la permission à laquelle étaient assujettis les maîtres de forges. On avait cru que la métallurgie naissante avait besoin de lisières, et l'autorisation préalable était exigée en vue de diminuer le nombre des établissements métallurgiques pour fortifier ceux qui resteraient en petit nombre. Après les avoir mis à l'abri de la concurrence, le législateur fit plus encore; il leur assura la quantité de minerai nécessaire à leur exploitation et de plus permit aux maîtres de forges de se substituer au propriétaire qui n'exploitait pas en quantité suffisante. Il était difficile d'imaginer un système plus restrictif, plus contraire au principe de la liberté industrielle et à celui de la propriété. Nous ne croyons pas que même à l'époque où il fut organisé, ce système ait eu des résultats utiles; en tout cas, une modification était devenue indispensable depuis que cette industrie est parvenue à son entier développement.

536. Pour les carrières, la loi ne demande ni concession ni autorisation préalable par le préfet. Elles sont seulement placées sous la surveillance de l'administration d'après la distinction suivante. S'agit-il de carrières à ciel ouvert, leur exploitation est soumise à la surveillance de la police générale et à l'observation des règlements généraux et locaux (art. 81 de la loi du 21 avril 1810). Que si l'exploitation de la carrière se fait par des galeries souterraines, elle est soumise à l'inspection spéciale des ingénieurs des mines (art. 82 et 47 à 50 de la même loi). A Paris, toute exploitation de carrières souterraines est interdite (loi du 27 juillet 1880).

Les ingénieurs doivent observer la manière dont l'exploitation t faite, soit pour avertir les propriétaires des dangers à iter ou des inconvénients ou des améliorations à introduire, it pour prévenir l'administration des abus, vices ou périls t. 48). Si l'exploitation compromet la sûreté publique, la conrvation des puits, la solidité des travaux, la sûreté des ouiers ou des habitants de la surface, il y sera pourvu par le éfet (Art. 50 modifié par la loi du 27 juillet 1880). Le pré- pourra notamment suspendre l'exploitation, ou n'en perettre la continuation que moyennant certaines précautions qui ont déterminées par les hommes de l'art. L'arrêté de la susnsion est une mesure de police, et c'est pour cela que le urvoi contentieux ne serait pas admis contre cet acte. Il y a ıjours, en matière de police, un pouvoir d'appréciation qui t inconciliable avec la discussion contentieuse. Nous avons vu 'il en était autrement du retrait des concessions; comme il peut être prononcé que pour causes fixées par la loi, il y a u à recours contentieux, toutes les fois que la révocation est ononcée en dehors de cas déterminés légalement.

537. Les tourbières sont formées par l'entassement dans les rains bas de détritus végétaux, que la putréfaction a transmés en une substance homogène. Cette matière est propre au ıuffage, et son extraction forme la richesse de certains pays. mme les carrières, les tourbières ne peuvent être exploitées e par le propriétaire ou de son consentement. Ce qui est parılier aux tourbières, c'est que leurs propriétaires sont tenus se conformer à des règlements qui ont pour objet de déterıer la direction générale des travaux d'extraction, celles des oles de dessèchement, enfin toutes les mesures propres à fater l'écoulement des eaux dans les vallées, et l'atterrissement entailles tourbées (art. 85). Les exploitants, quels qu'ils ent, propriétaires ou personnes morales, doivent se conforr aux prescriptions du règlement d'administration publique ces divers points « *à peine d'être contraints à cesser leurs vaux* » (Art. 86).

538. La concession pour les mines est exigée à cause de la ure du gisement, et pour les minières contenant du minerai

de fer d'alluvion, à cause du mode d'exploitation par galer. Il faut faire ici remarquer que l'énumération des minières limitative, tandis que celle des mines est seulement énoncia.

L'article 1er de la loi du 21 avril 1810 comprenant au nom des mines tous les gisements de substances métalliques, concession sera nécessaire même pour les métaux ou subst. métalliques de découverte récente. Le mode d'exploitation porte peu, et la concession est nécessaire, que l'extraction lieu à ciel ouvert ou par galeries souterraines[1]. Il faut cep. dant, pour que la formalité de la concession soit applica. que la matière dont il s'agit rentre dans les termes de l'art. 1er de la loi de 1810. Ainsi le sel qui n'est pas un métal. pouvait pas être soumis à cette condition en vertu de la lo. 1810, et elle ne le serait pas encore si une loi spéciale n'avai. rendue à ce sujet. Mais la loi du 17 juin 1840 a dispose « nulle exploitation des mines de sel, de source ou des p. « d'eau salée naturellement ou artificiellement ne peut avoir « qu'en vertu d'une ordonnance royale (décret) délibéré en C. « seil d'État. » L'article 3 établit une préférence au profit établissements déjà existants légalement. D'un autre côté, concession ne peut pas dépasser 20 kilomètres carrés s'il s'a. d'une mine de sel, ni 1 kilomètre carré s'il s'agit d'un puits source d'eau salée. Les actes de concession règlent les droits propriétaire de la surface, comme en matière de mines; ma par une faveur spéciale, les concessionnaires de mines de ou sources d'eau salée sont exempts de la redevance proporti. nelle qui grève les concessions de mines en général (art. 4 et

539. Le décret ne confère d'ailleurs de droit au concessi. naire que pour les substances formellement comprises dans concession. Si donc une substance nouvelle était découverte concessionnaire devrait pour l'exploiter, obtenir un nouveau cret. Il pourrait se faire, en effet, que la même personne offrait des garanties suffisantes pour la première substance

[1] Ord. des 27 août 1823 et 20 avril 1825, *mines de manganèse de Romanche*, Saône-et-Loire, et *schistes bitumineux de Menat*, Puy-de-Dôme; du 10 octobre 1839, *mines de bitume de l'Armentière et de l'Échaise* (Landes), et arr. du Cons. d'Ét. du 22 août 1853, *Galland*.

cédée, ne fût pas jugée capable d'exploiter celle qui a été découverte. D'ailleurs les dispositions prescrites pour une exploitation pourraient n'être pas suffisantes pour une autre. Ainsi, soit à cause des garanties à exiger des personnes, soit à cause des mesures à prendre, la première concession ne peut pas être étendue au métal nouvellement découvert[1]. Par exemple, la concession d'une mine contenant de la blende (sulfure de zinc) ne pourrait pas être utilisée pour la calamine qui se trouverait avec la blende, dans le même périmètre. Comme le décret ne détache de la propriété de la surface que le droit d'exploiter les substances formellement dénommées, le concessionnaire qui extrairait une autre matière porterait atteinte aux droits du propriétaire de la surface, et s'exposerait à une action en dommages-intérêts.

540. Le décret portant concession d'une mine crée une propriété nouvelle distincte de la surface; après la concession il y a deux propriétés superposées, mais légalement séparées. Les hypothèques spéciales qui grevaient la propriété du dessus ne s'étendent pas à la mine. C'est la proposition qu'exprime l'article 17 de la loi du 21 avril 1810, en disant que l'acte de concession purge, en faveur du concessionnaire, tous les droits des propriétaires de la surface et des inventeurs ou de leurs ayants droit[2]. Les hypothèques prises ne portent que sur la propriété de la surface, et de nouvelles hypothèques peuvent spécialement être consenties par le concessionnaire sur la propriété de la mine. Les créanciers hypothécaires ont cependant une compensation à la propriété du dessous, garantie partielle qui leur est enlevée par le décret de concession. L'indemnité accordée au propriétaire est réunie à la propriété de la surface et, avec celle-ci, est affectée aux créances hypothécaires prises antérieurement à la concession (art. 18). Cet article affecte l'indemnité à la sûreté des *hypothèques prises par les créanciers du propriétaire*. La loi exige seulement que les hy-

[1] Instruction ministérielle du 3 août 1810, § 11.

[2] C. cass., 15 avril 1868 (D. P. 1868, I, 218); 8 août 1877 (D. P. 1878, I, 25); Paris, 22 mars 1879 (D. P. 1880, II, 45).

pothèques soient *prises*, et non qu'elles soient *inscrites*. Il n'y a, en effet, pas de raison pour ne pas accorder la même garantie aux créanciers qui ont le droit de s'inscrire qu'à ceux qui sont déjà inscrits. Les premiers comme les seconds avaient un droit acquis qui devait être respecté.

541. Les créanciers postérieurs à la concession ont-ils une hypothèque qui s'étende non-seulement à la propriété de la surface, mais aussi à l'indemnité? Incontestablement, cette rente peut être hypothéquée en même temps que la propriété de la surface, mais nous ne pensons pas qu'à défaut de convention formelle, il y ait lieu de présumer que le propriétaire de la surface a voulu hypothéquer l'indemnité. Qu'on l'ait de plein droit affectée aux hypothèques prises, rien de mieux; c'était nécessaire pour sauvegarder les droits acquis. Mais les créanciers postérieurs ne sont pas protégés par la même nécessité. De deux choses l'une : ou ils ont connu la concession et l'indemnité, et alors ils ont pu demander que celle-ci leur fût hypothéquée. S'ils ne l'ont pas connue (ce qui est possible), ils n'ont pas à se plaindre si ce gage leur manque, puisqu'ils n'ont pas compté sur cette garantie. Les créanciers hypothécaires antérieurs auraient été pris à l'improviste par le décret de concession qu'ils n'ont pas pu prévoir, et c'est pour cela que leur droit s'étend sur l'indemnité, en compensation de la propriété du dessous que cette indemnité représente. Les créanciers postérieurs sont, au contraire, à l'abri de toute surprise, et c'est pour cela, qu'à notre avis, l'article 18 ne leur est pas applicable.

542. La propriété créée par la concession est une propriété immobilière. L'article 8 considère aussi comme immeubles : les bâtiments, machines, puits, galeries et autres travaux établis à demeure, conformément à l'article 524 C. civ. Il met dans la catégorie des immeubles par destination les chevaux, agrès, outils et ustensiles servant à l'exploitation. Tous les chevaux ne sont pas immeubles par destination, par cela seul qu'ils sont attachés au service de l'exploitation de la mine. L'article 8 ne déclare immeubles que ceux qui sont attachés aux *travaux intérieurs de la mine*. Ainsi un cheval qui servirait aux transports ne serait pas immeuble par destination. Un cheval placé à l'ex-

térieur serait cependant immeuble par destination s'il faisait mouvoir une roue intérieure. L'article 8, en effet, ne dit pas que le cheval doit être employé à l'intérieur, mais aux *travaux intérieurs,* et le travail a ce caractère du moment que la roue que le cheval fait tourner exécute des mouvements intérieurs, quoique le moteur soit placé au dehors.

543. Les matières extraites, les approvisionnements et autres objets mobiliers restent meubles. Les matières non encore extraites sont immeubles comme le sont les fruits et récoltes pendants par branches ou par racines. La vente d'une certaine quantité de charbon à extraire serait cependant mobilière ainsi que l'est celle d'une coupe de bois; car, dans ce contrat, les parties auraient surtout en vue les matières considérées comme extraites ou coupées et, par conséquent, comme mobilières.

544. Les actions ou intérêts dans une société ou entreprise pour l'exploitation d'une usine sont meubles, conformément à l'article 529 C. civ. (art. 8, § dernier de la loi du 21 avril 1810). Ainsi, alors même que tout l'actif de la société serait immobilier, les actions ou intérêts seraient meubles. Cette disposition a une grande utilité; sans elle, la transmission d'actions ou parts, transmission fréquente dans les pays d'industrie, serait entravée à tout moment par les gênes inhérentes à la vente, notamment par la transcription et les droits de mutation qui sont très élevés en matière immobilière[1].

545. L'indemnité accordée au propriétaire de la surface est immobilière, puisqu'elle fait corps avec la propriété du dessus, qu'elle est de droit hypothéquée aux créanciers antérieurs à la concession et qu'elle peut être hypothéquée aux créanciers postérieurs. Incontestablement les créanciers hypothécaires ont un droit de préférence sur cette indemnité. Ont-ils également un droit de suite? Lorsque le propriétaire du dessus a cédé son indemnité à un tiers, l'indemnité reprend sa qualité mobilière,

[1] Les actions ont un caractère mobilier, que la société soit propriétaire ou seulement concessionnaire, qu'elle soit commerciale ou civile. Les parts de la compagnie d'Anzin désignées sous le nom de *deniers d'Anzin* sont des valeurs mobilières. Paris, 8 janvier 1878 (D. P. 1879, II, 4).

comme un immeuble par destination redevient meuble dès qu'il est séparé de la propriété principale, immobilière par nature. *Les meubles n'ont pas de suite par hypothèque,* dit l'article 2119 Code civil. Or l'indemnité allouée au propriétaire n'est qu'une rente foncière qui, de sa nature, est mobilière, d'après l'article 529 Code civil. Si elle est immeuble, c'est par sa réunion à la propriété de la surface et, par conséquent, dès que la séparation est opérée, les créanciers hypothécaires ne peuvent pas saisir sur le cessionnaire, le droit de suite étant incompatible avec la nature mobilière de l'indemnité. Cette rente représente le charbon à extraire et les créanciers n'auraient pas pu suivre les quantités de charbons extraites aux mains des acquéreurs.

546. La propriété de la mine est, comme la propriété en général, transmissible soit entre-vifs, soit à cause de mort. Cependant, comme le fractionnement de la mine aurait des inconvénients au point de vue de son exploitation, l'article 7 de la loi du 21 avril 1810 ajoute : « Toutefois une mine ne peut être vendue par lots ou partagée, sans une autorisation préalable du gouvernement, donnée dans les mêmes formes que la concession. » Ainsi, lorsqu'une mine est transmise à plusieurs cohéritiers, ils doivent s'entendre pour organiser une exploitation unique, et, s'ils veulent exploiter séparément, se pourvoir auprès du gouvernement pour en obtenir l'autorisation. Cette permission ne leur sera certainement accordée qu'autant que le fractionnement n'aura pas pour effet de gaspiller la richesse de la mine. La prohibition contenue dans cette disposition de la loi du 21 avril 1810 a été sanctionnée par la loi du 27 avril 1838. L'article 7 de cette dernière loi porte que « les copropriétaires « d'une mine doivent, quand ils en sont requis par le préfet, « justifier qu'il est pourvu, par une convention sociale, à ce « que les travaux d'exploitation soient soumis à une direction « unique et coordonnés dans un intérêt commun. » Si les concessionnaires n'ont pas, dans le délai qui leur est assigné à ce effet, fait cette justification, le préfet peut, par un arrêté, suspendre l'exploitation de la mine. Cette suspension ne pouvant être prononcée que pour une cause déterminée, le retour contentieux serait ouvert devant le ministre et le Conseil d'État.

elle était ordonnée pour un cas autre que celui qui est formellement prévu par la loi. Ici la suspension ne serait pas prononcée comme mesure de police, dans l'intérêt de la sûreté ou de la salubrité; c'est un moyen qui est organisé en vue d'assurer l'exécution d'une loi. Aussi le recours contentieux, qui n'est pas en général admissible contre les arrêtés constituant des mesures de police, est-il réservé expressément par la loi du 27 avril 1838.

547. La prohibition qui interdit le fractionnement étant d'ordre public, il ne peut y être dérogé par aucune convention. Mais comme c'est une disposition sévère, il importe d'en fixer la portée pour ne pas en exagérer les effets. Bien des difficultés se sont élevées à ce sujet, et il faut poser une règle qui serve de critérium pour les résoudre. C'est dans l'esprit de la loi que doit être recherchée la raison de décider toutes les fois qu'une question relative à l'application de l'article 7 de la loi du 21 avril 1810 se présente à juger. Le but que le législateur a poursuivi, c'est d'assurer l'unité et l'indivisibilité de l'exploitation, afin de prévenir toute déperdition de la richesse minérale. Ainsi, pourvu que l'unité et l'indivisibilité de l'exploitation soient assurées, le vœu de la loi est rempli. Ce serait le dépasser que d'annuler des conventions portant partage des produits, si les combinaisons adoptées pour la division du revenu ne devaient pas avoir pour résultat d'empêcher directement ni indirectement l'unité et l'indivisibilité de travaux[1]. D'un autre côté, si la prohibition a été enfreinte, il faut sans doute que cette violation cesse pour l'avenir; mais il n'y a aucun motif pour revenir sur les perceptions faites dans le passé. Cette restitution serait sans influence sur l'exploitation; car, le mal qui, sous ce rapport, a été produit, s'il y en a, est un fait consommé sur lequel il n'y a pas à revenir[2]. Quoique le bail ne soit pas translatif de la propriété de la mine, cependant la prohibition

[1] C. cass., arr. du 19 février 1850, *Castellane c. Armand* (D. P. 1850, I, 181); 18 avril 1853, *compagnie des mines de la Loire c. Descours et autres* (D. P. 1855, I, 209), et 10 avril 1854 (D. P. 1855, I, 210), entre les mêmes parties que le précédent arrêt.

[2] C. cass., Ch. req., arr. du 10 avril 1854 (D. P. 1855, I, p. 210).

doit être étendue aux locations partielles; le fractionnement par voie d'amodiation aurait, au point de vue de l'exploitation, les mêmes inconvénients que la division résultant de ventes multiples. A la vérité, l'article 7 de la loi du 21 avril 1810 n'établit la prohibition de diviser que comme une dérogation à la règle de la transmissibilité; mais il faut interpréter l'article 7 d'après son esprit et résoudre les questions douteuses en se référant au but que le législateur s'est proposé d'atteindre[1].

548. La propriété des mines n'est pas seulement perpétuelle et transmissible; elle est aussi inviolable, et dans la discussion de la loi de 1810, Napoléon Ier prononça des paroles mémorables qui donnaient à cette inviolabilité l'expression la plus énergique : « Le concessionnaire, disait-il, doit être considéré comme un particulier qui ne perd sa propriété que comme le propriétaire d'un champ, d'une maison perd la sienne. » D'où la conséquence, selon nous du moins, que cette propriété est protégée par l'article 545 C. civ., et qu'elle ne peut être prise qu'en remplissant les formalités de l'expropriation d'utilité publique. Il est donc extraordinaire que cette inviolabilité ait été atteinte par des arrêtés administratifs, et que la validité de ces mesures

[1] Cette opinion a été exprimée avec beaucoup de force par M. d'Argout dans la discussion de la loi du 27 avril 1838 (*Moniteur* du 17 avril 1838). La majorité des auteurs s'est prononcée pour décider que le fractionnement par amodiation était atteint par la prohibition, et la jurisprudence, dans son dernier état, s'est prononcée dans le même sens. C. cass., arr. du 4 juin 1844, *Castellane*, et arr. du 26 novembre 1845, *Barges* (D. P. 1846, I, 20). Antérieurement, l'opinion contraire avait été admise par un arrêt de la Chambre des requêtes du 20 décembre 1837, *Royet et consorts c. Neyron et consorts* (D. P. 1838, I, 5). Cette doctrine s'appuyait sur deux arguments : 1° l'article 7 de la loi du 21 avril 1810 ne défend textuellement que la vente ou le partage *par lots;* 2° en cas d'amodiation partielle, le concessionnaire demeure responsable envers l'État, de sorte que l'intérêt général conserve les mêmes garanties que s'il n'y avait pas amodiation partielle. Le premier argument est une interprétation judaïque de la loi, et le second repose sur une hypothèse peu conforme à la vérité. Il est évident, en effet, que l'action du gouvernement en vue de maintenir le bon aménagement des exploitations cessera *de fait* avec les amodiations partielles. (V. Étienne Dupont, *Traité pratique de la législation des mines*, t. I, p. 390 et Ed. Dalloz, *De la propriété des mines*, t. I, p. 269.)

ait été soutenue par des jurisconsultes et même par des magistrats éminents.

549. La question s'est présentée dans une espèce où il s'agissait d'une mine concédée antérieurement à la concession d'un chemin de fer, dont le tracé passait souterrainement à travers le périmètre de la mine. Lorsque la construction du chemin s'approcha de la mine, un arrêté préfectoral fit inhibition au concessionnaire de la mine d'exploiter au delà d'une certaine ligne, ce qui rendait la concession inutile pour partie. La compagnie du chemin de fer devait même, en traversant le périmètre de la mine, prendre matériellement possession de la mine. Les concessionnaires de celle-ci ayant réclamé une indemnité, la compagnie du chemin de fer a soutenu qu'il n'en était pas dû par la raison que la propriété de la mine, comme celle de la surface, étant soumise au droit de police conformément à l'article 50 de la loi du 21 avril 1810, aucune indemnité ne pouvait être réclamée pour un fait du prince qui était un cas de force majeure, à la charge de toute propriété[1].

[1] L'histoire de cette affaire n'est pas courte, car le litige a duré autant que les plus longs procès. Voici le résumé des faits : Une ordonnance du 17 août 1825 avait concédé aux sieurs Allemand, Bernard et consorts les mines de houille de Couzon. — Une autre ordonnance du 17 juin 1836 autorisa les sieurs Seguin frères et consorts à construire le chemin de fer de Saint-Étienne à Lyon dont le tracé, approuvé le 4 juillet 1827, devait traverser souterrainement le monticule de Couzon. Les propriétaires de la mine, voyant s'avancer les travaux, firent aux concessionnaires défense par huissier de creuser aucun tunnel dans le périmètre de la mine. Plus tard (le 13 avril 1829), assignation devant le tribunal civil à l'effet de fixer une indemnité. Le tribunal reconnaissant, en principe, le droit à réparation du préjudice, nomma, par jugement du 9 juillet 1829, des experts chargés de vérifier l'état des lieux et de faire un rapport sur le quantum de l'indemnité. Ce jugement ne fut pas attaqué par appel et acquit l'autorité de la chose jugée. Pendant ces débats, le préfet de la Loire prit un arrêté, le 25 novembre 1829, qui interdisait l'exploitation de la mine sous le chemin de fer et au delà de deux plans verticaux parallèles à l'axe de ce chemin, distants dudit axe, l'un, au nord, de 30 mètres; l'autre, au sud, de 20 mètres. Sur ce, nouvelle assignation des propriétaires de la mine devant le tribunal civil en paiement d'une somme de 300,000 francs. Une première question s'éleva sur la compétence, et le préfet, ayant revendiqué l'affaire pour l'autorité

550. En traversant le périmètre de la mine, le chemin de fer, s'il entrait dans la couche de charbon, prendrait possession de la propriété du concessionnaire de la mine. Or, en principe, la propriété d'autrui ne peut être occupée, s'agît-il même de le faire dans un intérêt général, sans juste et préalable indemnité fixée conformément aux lois sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Même lorsque le chemin n'entrait pas dans la couche de charbon, l'interdiction équivalait à une suppression de la propriété concédée puisqu'elle était un obstacle à l'exercice du droit. Une nuance cependant sépare les deux hypothèses. Lorsqu'il y a occupation des portions appartenant au concessionnaire de la mine, le cas d'une expropriation; et lorsqu'il y a simplement

administrative, son arrêté de conflit fut annulé par ordonnance du 8 avril 1831. C'est devant les tribunaux civils que se discuta la question de savoir si une indemnité serait due par la compagnie du chemin de fer à la compagnie propriétaire des mines. Un jugement du tribunal de Saint-Étienne (du 31 août 1833) condamna la compagnie du chemin de fer à payer une indemnité à déterminer par experts. Ce jugement fut infirmé par la Cour de Lyon qui, par son arrêt du 12 août 1835, décida qu'aucune indemnité n'était due. L'arrêt de la Cour de Lyon fut cassé le 18 juillet 1837, et la Cour de cassation renvoya l'affaire devant la Cour de Dijon. Mais la Cour de renvoi ayant, par son arrêt du 25 mai 1838, décidé, comme l'avait fait la Cour de Lyon, qu'aucune indemnité n'était due, le procès revint à la Cour de cassation, qui prononça, en audience des chambres assemblées, le 3 mars 1841, un arrêt d'après lequel l'interdiction d'exploiter tout ou partie de la mine devait être considérée comme une cause d'indemnité. Cet arrêt fut rendu contrairement aux conclusions de M. le procureur général Dupin. On soutint, au reste, que dans l'affaire il y avait jugement passé en force de chose jugée qui reconnaissait le principe de l'indemnité, sauf règlement ultérieur du quantum après expertise. — V. dans le même sens un arrêt de la Cour de cassation du 1er mars 1853. Tous les auteurs se prononcent en ce sens, à l'exception de M. Delebecque, t. II, n° 785, qui a soutenu la thèse développée par M. Dupin dans ses conclusions à l'audience solennelle. — La même question s'est présentée en Belgique, entre la *Société des charbonnages de Charleroi* et l'État à l'occasion d'une interdiction d'exploiter qui fut prononcée par un arrêté royal du 22 juin 1816; sur le territoire de la ville de Charleroi, à 113 mètres « *mesurés parallèlement au glacis de la forteresse.* » La position cependant était différente, en ce que l'action en indemnité, au lieu d'être formée contre une compagnie, l'était contre l'État, et que, dans l'espèce, l'État agissait dans l'intérêt de la défense nationale. Néanmoins, la question ayant été posée au conseil général des mines de Bel-

interdiction d'exploiter, c'est un dommage permanent causé par l'exécution de travaux publics[1]. La distinction est bien importante puisque dans le cas de dommage le conseil de préfecture est compétent, et que dans celui d'expropriation l'indemnité est fixée par le jury. L'interdiction d'exploiter est prononcée par le préfet dans l'intérêt de la sécurité des voyageurs. Mais cette mesure est rendue nécessaire par le prolongement du chemin de fer à travers le périmètre de la mine. Aussi la demande d'indemnité n'est-elle pas formée contre l'État, mais contre la compagnie qui est la cause ou l'occasion de cette restriction à un droit de propriété antérieurement acquis[2]. Que si, au contraire, la concession du chemin de fer avait précédé celle de la mine, les pro-

gique, celui-ci répondit, par un avis du 31 décembre 1851, qu'une indemnité était due. L'État, en prononçant l'interdiction, n'avait pas agi, dans ce cas, en vertu de l'article 50 de la loi du 21 avril 1810, puisque son interdiction n'était pas fondée sur le fait même de l'exploitation, mais sur une cause extérieure d'intérêt général. Or, si l'intérêt général exige quelquefois qu'on lui sacrifie le droit privé, c'est à la condition d'indemniser le propriétaire dont la propriété est sacrifiée. Cette question a été exposée d'une manière très complète par M. Édouard Dalloz dans sa *Propriété des mines*, t. I, p. 159 et suiv., et pour la question qui s'est présentée en Belgique, p. 185 et suiv. Elle s'est produite en Belgique avec une particularité qui ne se présenterait pas chez nous à cause de notre législation sur les *servitudes militaires*. Ces servitudes atteignent, d'après la législation française, les propriétés ordinaires, et, par conséquent, les mines concédées n'en sont pas exemptes, alors même que la concession serait antérieure à l'établissement de la place de guerre. L'effet de ces servitudes ne consiste cependant qu'à interdire les constructions dans un certain rayon, et l'interdiction est plus ou moins énergique, suivant la zone. Par conséquent, toute prohibition qui ne rentrerait pas dans les servitudes établies par la loi donnerait lieu à la même difficulté qui a été soulevée en Belgique par l'arrêté relatif à la place de Charleroi, et devrait, selon nous, recevoir la solution qui a été adoptée par le conseil général des mines belge.

[1] Un arrêt de la Cour de cassat., Ch. civ. du 1er décembre 1866 (D. P. 1866, I, p. 305), a décidé que le sous-sol peut être exproprié sans que le propriétaire puisse requérir l'expropriation totale en vertu de l'art. 50 de la loi du 3 mai 1841. A plus forte raison pourrait-on exproprier la mine, puisqu'elle est une propriété distincte de la surface, tandis que dans l'espèce de cet arrêt le réclamant était propriétaire du dessus et du dessous.

[2] Arr. Cons. d'Ét. des 14 avril 1864, *Marin*, et 15 juin 1864, *Coste-Clavel* (D. P. 1864, III, 81 et 82).

priétaires de celle-ci seraient censés n'avoir obtenu leur droit que sous la réserve des droits de la compagnie du chemin de fer. Aussi l'interdiction d'exploiter à une certaine distance ne donnerait-elle pas, en ce cas, ouverture à une action en indemnité.

551. La propriété des mines, quoique transmissible, perpétuelle et inviolable, est cependant soumise à quelques restrictions importantes. Indépendamment de celles qui peuvent être déterminées par le décret de concession, la loi établit quelques modifications générales. Ainsi l'article 49 de la loi du 21 avril 1810 porte que, dans le cas où le concessionnaire de la mine n'exploite pas en quantité suffisante, les ingénieurs peuvent en référer au préfet pour être statué ce qu'il appartiendra. Mais cet article étant dépourvu de sanction, sa disposition était demeurée lettre morte jusqu'à la loi du 27 avril 1838, dont l'article 10 a disposé que : « Dans tous les cas prévus par l'article 49 de « la loi du 21 avril 1810, le retrait de la concession et l'adjudi- « cation de la mine ne pourront avoir lieu que suivant les formes « prescrites par l'article 6 de la présente loi. » Le retrait de la concession peut donc être prononcé pour insuffisance de l'exploitation; c'est le ministre qui prononce, sauf recours au Conseil d'État par la voie contentieuse.

552. La même loi contient une disposition importante qui restreint le droit de propriété du concessionnaire. L'inondation des mines est un grand obstacle à leur exploitation, et l'assèchement est indispensable à la conservation de la richesse minérale. Si le concessionnaire est isolé, il fait dans sa propriété ce qui lui paraît être le plus utile, et l'État n'intervient pas dans la gestion d'une propriété privée. Mais lorsque plusieurs mines sont juxtaposées, des mesures d'ensemble sont indispensables. Il ne servirait à rien d'assécher une mine, si on n'étendait pas la mesure à toutes les concessions. Après une enquête de *commodo et incommodo*, le ministre déterminera par un arrêté quelles sont les mines inondées et, conséquemment, quels sont les concessionnaires qui supporteront la dépense de l'assèchement. Les concessionnaires ou leurs représentants seront convoqués en assemblée générale pour nommer un syndicat composé, sui-

vant les cas, de trois ou cinq membres. Ce syndicat sera chargé de la gestion des intérêts communs. Un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique déterminera :

1° L'organisation définitive du syndicat ainsi que ses attributions ;

2° La base soit provisoire, soit définitive de la dépense à faire pour l'assèchement ;

3° La forme dans laquelle il sera rendu compte des recettes et des dépenses.

Des arrêtés ministériels fixeront le mode d'exécution des travaux et les conditions de leur entretien, en même temps que les époques périodiques où les taxes seront acquittées par les concessionnaires (art. 3 de la loi du 27 avril 1838).

Si l'assemblée générale ne se réunit pas pour nommer le nombre des syndics fixé par l'arrêté du préfet, le ministre nomme d'office trois ou cinq commissaires qui en font les fonctions. De même, si les syndics élus ne font pas exécuter les travaux d'assèchement, le ministre peut les suspendre sur la proposition du préfet et leur substituer un nombre égal de commissaires, même de commissaires salariés à la charge des concessionnaires intéressés (art. 4).

Les rôles de recouvrement des taxes sont dressés par les syndics ou les commissaires, et rendus exécutoires par le préfet.

Les réclamations, sur la quote-part dans la dépense, sont portées devant le conseil de préfecture « sur mémoire des réclamants communiqués aux syndics et après avoir pris l'avis de l'ingénieur des mines » (art. 5). Quant aux réclamations relatives à l'exécution des travaux d'épuisement, elles sont jugées comme en matière de travaux publics. Ainsi, quoiqu'il s'agisse de travaux faits dans un intérêt privé, les contestations sont portées devant les juridictions administratives.

L'article 5 de la loi du 27 avril 1838 ajoute que le pourvoi au Conseil d'État et au conseil de préfecture ne seront pas suspensifs. Il semble que l'utilité de cette dernière disposition n'était pas grande; car, il est de règle que, devant les juridictions administratives, le pourvoi n'est pas suspensif. Le législateur a pensé sans doute que pour des travaux aussi urgents que l'assè-

chement d'une mine, il était bon, pour prévenir le plus petit doute d'affirmer expressément que le pourvoi ne serait pas suspensif.

553. Le défaut de paiement des taxes pendant deux ans est une cause de retrait de la concession. La révocation est prononcée par le ministre, sauf recours au Conseil d'État par la voie contentieuse, si le retrait était prononcé en dehors du cas prévu par la loi, c'est-à-dire si le défaut de paiement des taxes était contesté. L'arrêté ministériel qui prononce le retrait doit être notifié aux concessionnaires déchus, publié et affiché à la diligence du préfet.

554. Dans les cas où la concession est révoquée, que devient la propriété de la mine? A l'expiration des délais du pourvoi ou, s'il y a pourvoi, après la notification du décret qui rejette le recours, on procède à l'adjudication de la mine. Ne sont admis à se porter adjudicataires que les concurrents qui justifient des conditions portées au cahier des charges. Le plus offrant est déclaré soumissionnaire et le prix, déduction faite des dépenses nécessaires, est acquis au concessionnaire déchu ou à ses ayants droit. S'il ne se présente aucun adjudicataire, la mine sera censée appartenir à l'État franche de tout droit de la part du concessionnaire déchu. Celui-ci aura seulement le droit de retirer les chevaux, agrès, machines et généralement tous objets qui pourront être détachés sans détérioration de la mine. Cette séparation est cependant soumise aux deux réserves suivantes : 1° le concessionnaire sera tenu de payer les taxes échues, et 2° l'État pourra retenir les chevaux, agrès et machines en payant le prix à dire d'experts.

555. Au reste jusqu'à l'adjudication, le concessionnaire a le droit d'arrêter les effets de la dépossession, en payant les taxes échues et en consignant la somme jugée nécessaire pour payer sa part dans les frais des travaux qui restent à exécuter. Le retrait n'étant qu'un moyen de contraindre indirectement le concessionnaire à exécuter les obligations qui lui incombent, il est naturel, s'il paie avant l'adjudication, de le relever de la dépossession prononcée contre lui. Mais après les enchères terminées, il n'est plus temps, parce qu'il y a droit acquis au profit d'un tiers.

556. La restriction la plus importante à la propriété des mines résulte du droit de police qui appartient à l'administration soit pour réprimer en cas d'accident, soit même pour prévenir les dangers qui pourraient se produire ; car, l'administration puise dans l'article 50 de la loi du 21 avril 1810 un pouvoir à la fois répressif et préventif. L'article 50 a été complété par le décret du 3 janvier 1813 et l'ordonnance royale du 26 mars 1843. Le premier prévoit les dangers, qui ne demandent pas des mesures urgentes, auquel cas c'est le préfet qui ordonne les précautions nécessaires. L'exécution de ces mesures est poursuivie d'office aux frais des concessionnaires, lorsque ceux-ci refusent de les exécuter eux-mêmes. L'ordonnance de 1843 s'occupe du cas où le danger est pressant et où, à raison de son imminence, on ne peut pas attendre la décision du préfet. Les ingénieurs ont alors le droit de faire, sous leur responsabilité, toutes les réquisitions qu'ils jugeront nécessaires pour prévenir le péril. Tantôt l'administration interdira certains travaux; quelquefois elle en prescrira d'autres; elle pourra même aller jusqu'à la fermeture temporaire de la mine et comme la suspension qu'elle prononce est faite dans un intérêt de police, aucun recours contentieux ne pourra être formé contre l'arrêté de suspension[1]. D'un autre côté, l'interdiction ou la fermeture de certains puits peut être ordonnée, alors même qu'ils ne seraient pas faits en contravention avec les lois et règlements, en vertu du droit général qui appartient à la police d'assurer la sécurité publique. Quant aux travaux qui sont faits en contravention aux lois et règlements sur les mines, l'article 8 de la loi du 27 avril 1838 dispose que non-seulement leur interdiction sera prononcée, mais qu'il y aura lieu d'appliquer les articles 93 et suivants de la loi du 21 avril 1810, c'est-à-dire les peines édictées pour assurer la répression des contraventions.

557. Les travaux ne peuvent pas être poussés au-dessous des habitations sans autorisation spéciale du gouvernement et lorsque cette autorisation est accordée, l'article 15 de la loi du 21 avril 1810 porte que le concessionnaire est tenu de

[1] Éd. Dalloz, *De la propriété des mines*, t. I, p. 297.

donner caution de payer toute indemnité en cas d'accident.

Si les travaux ne sont poussés au-dessous des habitations qu'en vertu d'une autorisation expresse, ils ne peuvent pas, même avec une permission spéciale, être rapprochés des habitations plus près que la distance fixée par l'article 11 modifiée par la loi du 27 juillet 1880 : « Nulle permission de recherches, « ni concession de mines, ne pourra, sans le consentement for- « mel du propriétaire de la surface, donner le droit de faire des « sondes et d'ouvrir des puits ou galeries, ni celui d'établir « des machines ou magasins dans les enclos murés, cours ou « jardins. Les puits et galeries ne peuvent être ouverts dans « un rayon de cinquante mètres des habitations et des ter- « rains compris dans les clôtures murées y attenant, sans « le consentement des propriétaires de ces habitations. » Pour les enclos murés, cours ou jardins, la loi assimile les puits et galeries avec les machines et magasins; mais elle les distingue quand il s'agit de la servitude sur les cinquante mètres des habitations. Les puits et galeries sont interdits, non les machines et magasins.

La restriction imposée par l'article 11 n'a pas uniquement pour but de sauvegarder la sûreté des habitants; elle a aussi pour objet de protéger le domicile des propriétaires, et d'empêcher qu'il ne soit rendu dangereux ou incommode par le voisinage des travaux d'extraction. A la rigueur, en prenant certaines précautions, on aurait pu empêcher le péril, mais aucune précaution n'aurait éloigné le désagrément. Cette pensée a été exprimée par le rapporteur de la loi, Stanislas de Girardin, devant le Corps législatif : « *Le respect pour le domicile d'un citoyen,* disait-il, *commandait cette restriction.* »

558. L'article 11 ayant été fait pour assurer le repos du domicile, on peut en conclure que la prohibition est en vigueur alors même que les terrains sur lesquels s'étendent les 50 mètres n'appartiennent pas au propriétaire de l'habitation ou de l'enclos. Au point de vue du repos et de la sûreté de l'habitation, il importe en effet fort peu que les champs intermédiaires soient au propriétaire de la maison ou à des étrangers. L'identité de motifs coïncide d'ailleurs dans l'espèce avec la

généralité des termes qu'emploie l'article; car il parle seulement des *terrains attenant aux habitations,* se préoccupant ainsi de l'idée de voisinage et non de celle de propriété[1].

559. Le propriétaire qui invoque l'article 11 peut-il s'en prévaloir dans les cas où soit l'habitation, soit la clôture de l'enclos ou du jardin a été établie postérieurement à la concession? La concession était connue et, par conséquent, le propriétaire de l'habitation savait à quoi était exposée la clôture ou la maison qu'il a construites depuis. Si la proximité lui cause un préjudice ou lui est incommode, il ne doit se plaindre qu'à lui-même d'avoir recherché ce voisinage dangereux ou incommode. Il est vrai que l'article 11 de la loi du 21 avril 1810 parle en termes généraux des enclos et terrains attenant aux habitations, sans rien dire qui soit seulement une allusion à la date de la construction de la clôture ou de l'habitation. Mais toute disposition doit être entendue d'après son esprit et son but, non d'après les termes qu'elle emploie interprétés juridiquement[2].

[1] La jurisprudence s'était prononcée en ce sens avant la loi du 27 juillet 1880 qui a modifié l'art. 11 de la loi du 21 avril 1810. C. cass., arr. des 31 avril 1823, 23 janvier 1827, 1er mars 1843, 28 juillet 1852, 19 mai 1856 et arr. Ch. req. du 31 mai 1859 (D. P. 1859, I, 413). — La doctrine s'est aussi, en majorité, prononcée pour l'opinion adoptée par la jurisprudence. — V. en ce sens, Proudhon, *Traité du domaine public,* t. II, p. 409; Delebecque, t. II, n° 779; Husson, *Traité de la législation des travaux publics,* éd. de 1851, p. 690; Ét. Dupont, *Législation des mines,* t. I, p. 119 et suiv.; de Fooz, *Points fondamentaux de la législation des mines,* p. 638 et suiv. — M. Éd. Dalloz, *De la propriété des mines,* t. I, p. 314, se prononce en sens contraire. M. Bayon, vice-président du tribunal de Saint-Étienne, a soutenu cette dernière opinion dans un travail spécial sur l'art. 11, éd. de 1852, addit. p. 11 et 12. — V. dans le même sens un arrêt de la Cour de Lyon du 7 décembre 1849 : « La loi, dit un des considérants de cet arrêt, doit des ménagements au propriétaire du fonds envahi; elle n'en doit pas, en bonne « justice, à celui dont on ne touche pas le domaine. »

La modification faite à la loi de 1810 par la loi de 1880 consiste, pour l'art. 11, en ce que 1° la nouvelle loi a réduit a cinquante mètres la distance qui était de cent mètres d'après l'ancienne; 2° la nouvelle loi a ajouté au texte ces mots : « Sans le consentement des propriétaires de ces habitations. »

[2] C. cass., arr. du 18 juillet 1837. — Là Chambre des requêtes s'est pro-

560. Si l'enclos, le jardin ou l'habitation étaient séparés des travaux superficiaires de la mine par un chemin public, les travaux pourraient-ils être avancés jusqu'à la ligne du chemin, quoique à une distance moindre de 50 mètres des lieux que protège l'article 11 de la loi du 21 avril 1810? L'article 11 nous paraît encore être applicable dans ce cas par les raisons suivantes. D'abord, les termes de l'article 11 sont généraux, et, au point de vue du texte, il n'y a pas à distinguer suivant que la concession est ou non séparée par un chemin public des lieux clos ou des habitations. La route ne rompt pas plus la contiguïté ou l'*attenance* dont parle l'article 11, que ne le ferait une autre propriété privée intermédiaire. Le propriétaire situé à 40 mètres de la mine peut invoquer cette disposition, quoique un propriétaire intermédiaire soit maître de la plus grande partie de cette distance. Pourquoi en serait-il autrement dans le cas où la propriété intermédiaire est un chemin ou autre lieu public? On cherche à tirer une raison particulière du caractère spécial de la voie publique. L'attenance du chemin est déjà un obstacle à la tranquillité du domicile, et il serait puéril, dit-on, lorsque l'habitation est exposée à tous les bruits, de chercher à la protéger par des dispositions illusoires. En vérité, ce serait, d'après nous, une raison pour ne pas aggraver le mal. Ajoutons que le voisinage d'un puits de mine a beaucoup d'inconvénients pour la voie publique, et qu'en garantissant les habitations et enclos on protégera, en ce point au moins, la sûreté du chemin. Cette protection sera d'autant mieux employée que presque toujours la route sera plus fréquentée dans la partie qui est bordée par les habitations[1].

noncée en sens contraire de l'opinion adoptée par la Chambre civile dans un arrêt portant rejet du pourvoi contre un arrêt de la Cour de Dijon, du 20 août 1858 (D. P. 1859, II, 126); l'arrêt de rejet rendu par la Chambre des requêtes est du 31 mai 1859 (D. P. 1859, I, 413).

[1] C'est l'opinion adoptée par la jurisprudence de la Cour de cassation, arr. du 28 juillet 1852, *Nicolas c. Sibertière* (D. P. 1853, I, 107), et du 18 mai 1856, *même affaire* (D. P. 1856, I, 209). *En sens contraire*, arr. de la Cour de Lyon, du 7 novembre 1849, et de la Cour de Dijon, des 3 mai 1850 et 1 juillet 1853. M. Éd. Dalloz, *De la propriété des mines*, t. I, p. 343, combat

561. L'article 11 ne parle pas seulement des habitations, mais des enclos murés, cours ou jardins. Il n'est donc pas nécessaire que l'enclos soit contigu à une habitation et, alors même qu'il serait isolé des maisons, la prohibition devrait être respectée. Quant aux cours et jardins, la loi n'exige pas qu'ils soient murés comme elle le prescrit pour les enclos [1]. La loi de 1791, art. 23, n'interdisait les travaux superficiaires de la mine que dans *les prés*, *vergers* et *vignes* attenant aux habitations sur une longueur de 200 toises. La prohibition ne comprenait donc pas les terrains quelle que fût leur nature, et l'on pouvait soutenir, en s'appuyant sur le texte de l'article 23 de la loi du 28 juillet 1791, que si le sol n'était pas en nature de pré, verger ou vigne, la prohibition n'était pas applicable; mais l'article 11 n'a pas reproduit l'énumération contenue dans la loi du 20 juillet 1791.

562. La propriété de la mine est enclavée et, à défaut de toute autre disposition, le concessionnaire pourrait invoquer l'article 682 C. civ. Cette enclave est cependant d'une nature particulière, et c'est pour cela que des dispositions spéciales ont accordé le droit de l'occupation au concessionnaire sur la propriété de la surface. Ce droit d'occupation est aussi ancien que les concessions de mines [2].

Le droit d'occupation de la surface, à charge d'indemnité, résulte de l'article 43 de la loi du 21 avril 1810 modifié par la

la jurisprudence de la Cour de cassation; cette doctrine est soutenue, au contraire, par MM. Peyret-Lallier, *Législation des mines*, t. I, n° 162, et par M. de Fooz, *Points fondamentaux sur la législation des mines*.

[1] La question ayant été soulevée en Belgique, la Cour de Liége a, par deux arrêts des 26 janvier 1851 et 28 avril 1852, décidé que les mots *cours et jardins*, employés après les mots « *enclos murés*, » devaient s'entendre aussi des cours et jardins clos. Mais l'opinion enseignée au texte a été consacrée par la Cour de cassation belge, arr. du 10 février 1854. Cette dernière doctrine est enseignée par M. Ed. Dalloz, *De la propriété des mines*, t. I, p. 344.

[2] Ord. de Charles VI, du 30 mai 1413; de Louis XI, de septembre 1471; de Henri II, du 10 octobre 1552. Dans l'ancien droit, sous le régime du droit régalien, presque toujours l'ordonnance de concession, dans chaque cas déterminé, contenait une disposition relative au droit d'occupation.

loi du 27 juillet 1880, et les règles suivant lesquelles l'indemnité doit être fixée sont posées dans les articles 43 et 44. C'est une servitude légale qui est établie par la loi au profit du propriétaire de la mine; mais il est évident que cette servitude n'est, en principe, applicable que dans le périmètre de la concession, et qu'elle ne peut pas être réclamée sur les terrains situés en dehors de ce rayon. S'il en était autrement, la servitude n'aurait pas de bornes. Or certainement le législateur n'a pas voulu grever un espace indéfini d'une aussi lourde servitude, au profit d'une mine, c'est-à-dire d'une affaire qui a principalement un caractère privé. La question a été tranchée en ce sens par la nouvelle rédaction de l'article 43 (loi du 27 juillet 1880) qui contient ces mots : « à « occuper dans le périmètre de sa concession, etc. ».

563. Entre la disposition de l'article 682 C. civ. et celle de l'article 44 de la loi du 21 avril 1810, il existe une grande différence. Le passage, en cas d'enclave ordinaire, n'est exigible que s'il y a *nécessité*, pour aboutir à la voie publique. Le droit consacré par l'article 44 est plus étendu. Le propriétaire de la mine peut faire sur la surface, tous les travaux non-seulement nécessaires, mais utiles à l'exploitation de la mine, pourvu cependant qu'ils rentrent dans les termes de la concession. Comme il ne servirait à rien d'extraire des produits minéraux s'ils ne trouvaient pas à s'écouler par des chemins conduisant aux débouchés, l'article 44 emporte pour le concessionnaire le droit d'ouvrir des chemins qui permettent de voiturer les produits jusqu'aux canaux, routes et voies ferrées. Le concessionnaire pourrait-il même établir des chemins de fer industriels hors du périmètre de la concession? Évidemment ce genre de travaux n'a pas pu entrer dans les prévisions de l'article 43 de la loi du 21 avril 1810.

Mais la nouvelle rédaction de l'article 44 (loi du 27 juillet 1880) dispose que : « Un décret rendu en Conseil d'État peut déclarer d'utilité publique les canaux et les chemins de fer modifiant le relief du sol à exécuter dans le périmètre, ainsi que les canaux, les chemins de fer, les routes nécessaires et les travaux de secours, tels que puits ou galeries destinés à faciliter l'aérage et l'écoulement des eaux, à exécuter hors du périmètre. Les voies

de communication créées en dehors du périmètre pourront être affectées à l'usage du public dans les conditions établies par le cahier des charges. Dans le cas prévu par le présent article, les dispositions de la loi du 3 mai 1841, relatives à la dépossession des terrains et au règlement des indemnités seront appliquées. »

Le droit d'occupation s'étend aussi aux travaux de conservation de la mine, particulièrement à ceux qui seraient exécutés pour assurer l'écoulement des eaux[1], et aussi pour obéir aux ordres qui seraient donnés par l'administration dans un intérêt de police[2]. Il n'y a pas à discuter sur l'utilité ou la nécessité de ces travaux, puisqu'ils sont prescrits par l'administration dans la mesure de son droit. C'est, pour ainsi dire, un cas de force majeure semblable au fait du prince.

564. Évidemment le concessionnaire ne peut pas être le seul juge de la nécessité ou de l'utilité des travaux. S'il en était ainsi, le propriétaire de la superficie serait à sa merci. D'un autre côté, la question de nécessité ou d'utilité ne peut pas être portée devant les tribunaux ordinaires. C'est une question administrative et, par conséquent, elle doit être jugée administrativement. Il appartient même à l'administration pure d'en connaître, et la décision, en cette matière, appartient, non au conseil de préfecture[3], mais au préfet. C'est ce qu'a décidé la loi du 27 juillet 1880 (nouvelle rédaction de l'art. 43 de la loi du 21 avril 1810).

565. L'occupation ne peut d'ailleurs avoir lieu que moyennant une indemnité, dont les bases sont fixées par les articles 43 et 44 de la loi du 21 avril 1810. Si les travaux entrepris par

[1] C. de Liége, arr. du 5 mai 1841, *Lamine c. la société de Corphalie*.

[2] Ces travaux sont nécessaires, et, alors même qu'ils seraient ordonnés à tort, le concessionnaire de la mine ne pourrait pas s'y soustraire, à peine de s'exposer au retrait.

[3] Arr. Cons d'Ét. du 18 février 1846. La compétence du conseil de préfecture avait été affirmée dans une circulaire du ministre des travaux publics, en date du 7 octobre 1837. Le concessionnaire pourrait cependant occuper les terrains avant l'arrêté du préfet, sauf à faire régulariser plus tard sa position. Arr. Cons. d'Ét. du 7 mai 1863 (D. P. 1863, III, 49).

les explorateurs ou par les propriétaires de mines ne sont que passagers, et si le sol où ils ont été faits peut être mis en culture au bout d'un an comme il l'était auparavant, l'indemnité sera réglée au double de ce qu'aurait produit net le terrain endommagé. Que si l'occupation prive le propriétaire de la surface de la jouissance du revenu pour plus d'une année, ou, quelle que soit la durée de l'occupation, si elle rend les terrains impropres à la culture, le propriétaire de la surface a le droit d'exiger que le concessionnaire fasse l'acquisition des terrains. Le propriétaire peut même requérir que les pièces endommagées ou dégradées sur une étendue trop grande soient acquises intégralement par le concessionnaire de la mine[1]. Le terrain sera toujours estimé au double de la valeur qu'il avait avant l'exploitation de la mine.

566. L'indemnité fixée au double de la valeur vénale ou du produit net soulève tout d'abord la question de savoir pourquoi le législateur alloue au propriétaire de la surface une réparation supérieure au préjudice qu'il éprouve. Qu'on l'indemnise puisqu'il éprouve un dommage, soit; mais quelle raison y a-t-il de porter au double cette réparation? C'est une somme qui a été fixée *à forfait* par le législateur, pour éviter les difficultés auxquelles donnerait lieu l'évaluation exacte du préjudice. Cette fixation rappelle l'action au double, accordée par la loi romaine contre le constructeur qui avait employé les matériaux d'autrui (*actio de tigno juncto*). C'était aussi une estimation, faite largement et à forfait, de la valeur des matériaux afin d'éviter une évaluation d'autant plus difficile que ces matériaux étaient absorbés dans un édifice.

La faculté de requérir l'acquisition intégrale des terrains n'est donnée qu'au propriétaire de la surface; il n'appartient pas réciproquement au concessionnaire de la mine d'exiger la cession de la propriété, si le propriétaire de la surface aime mieux

[1] Le concessionnaire peut être forcé d'acquérir les terrains occupés, si l'occupation a duré plus d'une année, bien que le propriétaire se soit, pendant plusieurs années, contenté du paiement de la redevance annuelle. Lyon, 14 mars 1877 (D. P. 1879, II, 5).

demander le paiement annuel d'une somme égale au double du produit net.

567. L'indemnité doit-elle être préalable ou suffit-il qu'elle soit payée après le dommage causé? Il faut distinguer l'occupation des terrains pour sondages et recherches de mines d'avec l'occupation pour travaux d'exploitation. Dans le premier cas, l'article 10 porte que nul ne pourra faire des sondages ou recherches sur la propriété d'autrui que du consentement du propriétaire ou qu'avec l'autorisation du gouvernement, à charge de préalable indemnité. Lorsqu'il s'agit de travaux d'exploitation, l'ancien article 44 n'exigeait pas, au moins formellement, l'indemnité préalable. Nous pensons que cette omission, dans l'article 44, avait été faite intentionnellement. Il y avait, en effet, une raison puissante de distinguer entre les travaux de recherche et les travaux d'exploitation. Le résultat des premiers est hypothétique, et l'on conçoit que le législateur n'ait accordé la faculté d'occuper la surface que moyennant une *indemnité préalable*, d'autant que si on n'avait pas exigé le paiement, il aurait fallu ou faire déposer un cautionnement ou examiner la solvabilité de l'explorateur. Au contraire, lorsque l'occupation est nécessitée par les travaux d'exploitation, les richesses trouvées offrent une garantie suffisante pour le paiement de l'indemnité postérieurement au préjudice causé. Mais la loi du 27 juillet 1880 a tranché la question par la disposition finale du nouvel article 44 qui déclare applicable la loi du 3 mai 1841 pour la dépossession et le règlement de l'indemnité, ce qui implique le paiement préalable. Seulement ce renvoi ne s'applique qu'au cas prévu par le nouvel article 44, § 1er, c'est-à-dire pour les canaux et chemins de fer exécutés dans le périmètre, mais qui modifient le relief du sol, et pour les travaux en dehors du périmètre même quand ils ne modifient pas le relief du sol. En d'autres termes, le nouvel article renvoie, pour la dépossession et le règlement de l'indemnité, à la loi sur l'expropriation dans les cas où le § 1er de l'article 44 exige que les travaux soient autorisés par décret. Dans les autres cas, il faudrait conclure *à contrario* qu'il n'y a pas lieu à indemnité préalable.

568. L'ancien article 44 disposait que l'évaluation sera faite

conformément à la loi du 16 septembre 1807, tit. XI. A quelles dispositions cet article nous renvoie-t-il? Généralement, lorsque la loi renvoie au titre XI de la loi du 16 septembre 1807, elle entend parler des articles 56 et 57 qui fixent les règles à suivre pour l'expertise, et desquels il résulte que le *tiers expert est nommé par le préfet*. Ici cette interprétation serait en opposition avec le texte de l'article 87 de la loi de 1810. D'après cette disposition, dans tous les cas où il y a lieu à expertise en vertu de la loi du 21 avril 1810, le titre XIV du Code de procédure civile (art. 303 à 323) est applicable. Cet article est évidemment exclusif de la nomination du tiers expert par le préfet.

569. Ce renvoi était, à notre avis, une disposition inutile, le reste d'une modification que l'art. 44 avait éprouvée dans le cours de la discussion. Il se référait à l'article 49 de la loi du 16 septembre 1807, d'après lequel l'indemnité pour terrains occupés devait être fixée sur le pied de la valeur *avant l'entreprise des travaux*. Or un amendement qui fut adopté attribua aux propriétaires de la surface le double de la valeur qu'avaient les terrains *avant l'exploitation de la mine*, et les auteurs de cet amendement firent observer que s'il était adopté, le renvoi au tit. XI de la loi de 1807 serait inutile. Malgré le succès de l'amendement, le renvoi fut conservé par inadvertance sans doute, et resta dans l'œuvre du législateur comme les scories qui déparent souvent les œuvres des ouvriers même habiles, lorsqu'ils ont commis quelque négligence[1].

Cette question a été résolue ou même supprimée par la loi du 27 juillet 1880, car le nouvel art. 44 ne contient pas de renvoi à la loi sur le dessèchement des marais.

570. L'indemnité une fois fixée pour l'occupation de la superficie, il pourrait arriver que le propriétaire de la surface éprouvât un préjudice par suite de l'exécution des *travaux intérieurs*. Une autre indemnité serait-elle due de ce chef? Pour soutenir la négative, on invoque le droit du concessionnaire et le

[1] Opinion émise par M. Fourcade-Prunet, *Thèse pour le doctorat*, p. 164, et adoptée avec raison, selon nous, par M. Éd. Dalloz, t. I, p. 406.

principe qu'il use de son droit : *Neminem lædit qui jure suo utitur*. Pourvu, dit-on, qu'il n'y ait pas imprudence commise dans l'exploitation, le dommage n'est plus imputable au concessionnaire, et il y a simplement cas fortuit qui doit être supporté par le propriétaire de la surface comme tout accident de force majeure. Après tout, ajoute-t-on, le propriétaire de la surface retire un revenu de la mine puisqu'on lui paie une redevance, et il est juste qu'il supporte les risques d'une exploitation dont il profite. Cette argumentation ne pouvait pas tenir en présence de l'article 15 de la loi du 21 avril 1810, qui oblige le concessionnaire à fournir caution de *payer toute indemnité, en cas d'accident* par suite de travaux à faire sous les habitations, sous d'autres exploitations ou dans leur voisinage. La concession n'est au fond, qu'une permission d'exploiter, et cette permission est donnée au concessionnaire à ses risques et périls; car exploiter une mine, même avec la permission du gouvernement, est un fait dont l'exercice engage la responsabilité de celui qui l'exécute. Dans la pratique, il est reconnu par une jurisprudence constante que le préjudice résultant de travaux intérieurs doit être réparé. Le propriétaire qui est privé, par l'absorption de la mine, des eaux dont il se servait pour l'irrigation, a droit à une indemnité; il en est de même s'il perd la possession utile d'une partie de son fonds par suite de l'affaissement du sol sur un point. Le propriétaire d'un fonds inférieur aurait également droit à une indemnité pour le dommage que lui causerait l'écoulement d'eaux s'échappant des galeries de la mine, si, par exemple, les eaux étaient chargées de matières propres à causer des exhalaisons délétères[1].

Cette question a été éteinte par la loi du 27 juillet 1880, qui a modifié l'article 43 de la loi du 21 avril 1810 par l'addition du paragraphe final : « Les dispositions des paragraphes 2 et 3,

[1] C. cass., Ch. req., arr. du 4 janvier 1841, *Lavernède;* 20 juillet 1842 (D. P. 1842, I, 396); 3 août 1843, *Champanhet,* et 16 novembre 1852, *mines de la Loire c. la compagnie de l'éclairage au gaz de Rive-de-Gier* (D. P. 1853, I, 189); C. cass., 14 juillet 1875 (D. P. 1875, I, 349); Lyon, 14 mars 1877 (D. P. 1879, II, 5); Nancy, 3 août 1877 (D. P. 1880, II, 39). V. cependant Cass., Ch. civ., 15 novembre 1869 (D. P. 1870, I, 17).

relatives au mode de calculer l'indemnité due au cas d'occupation ou d'acquisition des terrains ne sont pas applicables aux autres dommages causés à la propriété par les travaux de recherche ou d'exploitation; la réparation de ces dommages reste soumise au droit commun[1]. »

DROIT COMPARÉ.

571. Belgique. — L'occupation de la Belgique, par les armées françaises importa dans ce pays notre législation sur les mines. La loi du 28 juillet 1791 remplaça d'abord toutes les

[1] Une ordonnance du 26 mars 1843 avait approuvé un règlement relatif à l'exécution de l'art. 50 de la loi du 21 avril 1810. Un décret du 25 septembre 1882 a modifié les articles 1, 2, 3, 4 et 6 de l'ordonnance, ne laissant subsister que l'art. 5. Voici, en regard, les textes du décret et de l'ordonnance.

DÉCRET DU 25 SEPTEMBRE 1882.

Art. 1er. — Les articles 1, 2, 3, 4 et 6 de l'ordonnance du 26 mars 1843 sont modifiés ainsi qu'il suit :

« Art. 1er. — Dans les cas prévus par l'article 50 de la loi du 21 avril 1810, modifié par la loi du 27 juillet 1880, et généralement lorsque, pour une cause quelconque, les travaux de recherche ou d'exploitation d'une mine seront de nature à compromettre la sécurité publique, la conservation de la mine, la sûreté des ouvriers mineurs, la conservation des voies de communication, celle des eaux minérales, la solidité des habitations, l'usage des sources qui alimentent les villes, villages, hameaux et établissements publics, les explorateurs ou les concessionnaires seront tenus d'en donner immédiatement avis à l'ingénieur des mines et au maire de la commune dans

ORDONNANCE DU 26 MARS 1843.

Art. 1er. — D'après les cas prévus dans l'art. 50 de la loi du 21 avril 1810 et généralement lorsque par une cause quelconque l'exploitation d'une mine compromettra la sûreté publique et celle des ouvriers, la solidité des travaux, la conservation du sol et des habitations de la surface, les concessionnaires seront tenus d'en donner immédiatement avis à l'ingénieur des mines et au maire de la commune où l'exploitation sera située.

Art. 3 et 4. — (Le nouvel article ajoute le mot *explorateur* au mot *concessionnaire*.)

L'article 5 de l'ordonnance de 1843 non modifié porte :

« Quand les travaux auront été exécutés d'office par l'administra-

dispositions locales qui régissaient anciennement les différentes provinces; elle fut abrogée elle-même par la loi du 21 avril 1810, qui est encore la base de la législation minière en Belgique comme chez nous. Elle a été modifiée sur quelques points importants par la loi du 2 mai 1837, dont l'objet principal a été d'organiser le *conseil des mines*. Comme la constitution belge n'avait pas organisé de corps administratif correspondant à notre Conseil d'État, plusieurs dispositions de la loi du 21 avril 1810 étaient inapplicables. Le conseil des mines a été institué pour examiner les demandes en concession dans le cas où notre Conseil d'État est compétent. L'avis de ce conseil est soumis à l'approbation du roi, de sorte qu'en Belgique la concession est

laquelle la recherche ou l'exploitation sera située.

« Art. 3. — Le préfet, après avoir entendu l'explorateur ou le concessionnaire, ordonnera telles dispositions qu'il appartiendra.

« Art. 4. — Si L'explorateur ou le concessionnaire, sur la notification qui lui sera faite de l'arrêté du préfet, n'obtempère pas à cet arrêté, il y sera pourvu d'office à ses frais et par les soins des ingénieurs des mines.

« Art. 6. — Il sera procédé ainsi qu'il est dit aux articles 3, 4 et 5 ci-dessus à l'égard de tout concessionnaire qui négligerait de tenir sur ses exploitations le registre et le plan d'avancement journalier des travaux, qui n'entretiendrait pas constamment sur ses établissements les médicaments et autres moyens de secours, qui n'adresserait pas au préfet, dans les délais fixés, les plans des travaux souterrains et autres plans prescrits par le cahier des charges; qui présenterait des plans qui seraient reconnus inexacts ou incomplets par les ingénieurs des mines. »

tion, tous frais de confection et tous autres frais seront réglés par le préfet. Le recouvrement en sera opéré par les préposés de l'administration de l'enregistrement et des domaines, comme en matière d'amendes, frais et autres objets se rattachant à une grande voirie. Les réclamations contre le règlement de ces frais seront portés devant le conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'État. »

Art. 6. — Il sera procédé ainsi qu'il est dit aux art. 3, 4 et 5 ci-dessus à l'égard de tout concessionnaire qui négligerait soit d'adresser au préfet, dans les délais fixés, les plans de ses travaux souterrains, soit de tenir sur ses exploitations le registre et le plan d'avancement journalier des travaux, soit d'entretenir constamment sur ces établissements les médicaments et autres moyens de secours.

accordée par ordonnance royale, comme chez nous par décret. Entre l'avis du conseil des mines et l'avis du Conseil d'État, il y a cependant une grande différence. En Belgique, aucune concession ou maintenue de concession ne peut être accordée *contre* l'avis du conseil des mines. Si le roi n'est pas obligé de concéder ou de maintenir, lorsque tel est l'avis du conseil, il ne peut cependant pas décider contrairement à l'opinion du conseil, dont l'avis est obligatoire quand il n'est pas négatif. Au contraire, chez nous, soit que le Conseil d'État propose le rejet de la demande, soit qu'il conclue à son adoption, le chef de l'État a le droit de ne pas suivre son avis. Le Conseil d'État n'est, en effet, qu'un corps purement consultatif, dont l'opinion n'a, dans aucun cas, le caractère obligatoire[1]. L'avis du conseil des mines, en Belgique, est également exigé toutes les fois que le ministre prend des arrêtés en vertu des articles 49 et 50 de la loi du 21 avril 1810 et des articles 4 et 7 du décret impérial du 3 janvier 1813. Mais, en cas d'urgence, les mesures ordonnées par les députations provinciales et par les ingénieurs sont exécutoires sans approbation préalable.

Quoique l'organisation du conseil des mines soit la matière principale de la loi du 2 mai 1837, elle n'est cependant pas son objet exclusif. L'élaboration d'une loi nouvelle a servi d'occasion pour introduire quelques innovations. Ainsi elle a rétabli le droit de préférence au profit du propriétaire de la surface, lorsqu'il est en concurrence soit avec l'inventeur, soit avec un demandeur en extension. La loi a également réglé l'indemnité due au propriétaire de la surface, dans le cas où la concession est faite à un étranger, afin de mettre un terme à la pratique qui tendait à n'accorder qu'une indemnité illusoire. A l'avenir,

[1] Cette attribution du conseil des mines belge est analogue à celle qu'avait, chez nous, le Conseil d'État établi par la constitution de 1848, en matière de dissolution des corps électifs et de naturalisation. Le président de la République ne pouvait dissoudre un conseil municipal, un conseil d'arrondissement ou un conseil général que *de l'avis* du Conseil d'État, ce qui voulait dire de *l'avis conforme*. Si le Conseil concluait à la dissolution, le président pouvait ne pas la prononcer; mais si le Conseil était d'avis qu'il ne fallait pas dissoudre, le président n'avait pas le droit de le faire.

l'indemnité consistera dans une rente dont le minimum est déterminé par l'article 9 de la loi du 2 mai 1837. Cette redevance se compose d'un droit fixe de 0 fr. 25 par hectare et du droit proportionnel de 3 p. 100 *du produit net* de la mine.

L'article 12 de la loi du 2 mai 1837 contient une autre modification importante à celle de 1810, relativement aux voies de communication dans l'intérieur sur la mine. Il accorde au concessionnaire le droit de construire, en dehors comme dans l'intérieur du périmètre et nonobstant l'opposition du propriétaire de la surface, des voies de communication dans l'intérêt de l'exploitation. Cependant il faut préalablement obtenir du gouvernement une déclaration d'utilité publique, qui est délivrée sur la proposition du conseil des mines[1].

Une loi du 26 avril 1853 a prohibé l'exportation du minerai de fer, en laissant au gouvernement la faculté d'autoriser la sortie par la frontière de la province de Luxembourg et par celle qui est située entre l'Escaut et la mer[2].

572. Angleterre. — Sauf pour les mines d'or et d'argent qui sont restées soumises au droit régalien à cause de la fabrication de la monnaie, sauf aussi les mines du comté de Derby réputé pour son minerai de plomb et celles de Cornouailles et Devon qui donnent l'étain, les Anglais ont adopté pour règle générale que la propriété de la surface emporte celle de dessous.

Le propriétaire qui veut exploiter les richesses minérales que renferme son fonds, ne relève que de lui-même et n'a pas besoin d'obtenir une concession. Il peut, s'il le veut, gaspiller sa mine et même en négliger complètement l'exploitation, sans que

[1] D'après un avis du *conseil des mines*, du 28 juillet 1838, le droit d'expropriation est applicable aux mines, non-seulement pour le cas de nécessité, mais encore lorsqu'il y a utilité pour abréger le transport, de diminuer les frais.

[2] « A part ces quelques changements, le système de la loi française du 21 avril 1810 est encore en vigueur en Belgique. Nous souhaitons à ce noble pays la gloire d'effacer de sa législation minière le système hybride de la France comme il a eu celle d'affranchir son organisation provinciale et communale du despotisme militaire et centralisateur de Napoléon. » Gioannis Gianquinto, *Législation des mines*, p. 158.

l'intervention du gouvernement puisse l'entraver. Le plus souvent, les propriétaires traitent avec des compagnies pour une durée plus ou moins longue (vingt, trente, quarante années et jusqu'à quatre-vingt-dix-neuf années pour les mines de houille) et ce n'est que par exception qu'ils exploitent eux-mêmes. Les avances à faire pour une opération de cette importance sont en effet hors de proportion avec les ressources d'un particulier, fût-il même très riche. Les clauses du bail sont, jusqu'à l'expiration la règle des parties et la véritable loi de la matière. C'est dire que le régime est aussi varié que peuvent l'être des conventions. A la fin du bail, l'amodiataire, si un renouvellement n'a pas lieu, abandonne ses constructions au propriétaire avec ou sans indemnité suivant les conventions ; mais ordinairement les actes portent que cet abandon aura lieu purement et simplement et sans indemnité. Ce régime a produit deux conséquences qui doivent être remarquées : 1° Les locataires menacés par la fin du bail ont cherché à faire produire à l'extraction le plus possible, sans se préoccuper de l'avenir de la mine. Dans ces derniers temps surtout, les compagnies ont abusé de leur jouissance, au grand détriment de la richesse minérale de l'Angleterre. 2° Les locataires, sachant qu'ils abandonneront leurs constructions à la fin du bail, construisent des ateliers fort légers, n'ayant aucun intérêt à ce qu'ils durent plus que leur occupation. Ces inconvénients peuvent être prévenus par la convention et il n'est pas nécessaire de les faire corriger par la loi. Le propriétaire qui est intéressé à la conservation de sa mine n'a qu'à introduire dans le bail des clauses où seront déterminées avec précision les obligations du preneur, spécialement en ce qui concerne les quantités à extraire. La légèreté des ateliers ne peut pas donner prise à la critique, et pourvu qu'ils durent autant que la concession, il n'y a pas matière à objection. Le successeur en construira de nouveaux. — Nous croyons même que le concessionnaire ferait des constructions meilleures si on prenait le soin de stipuler seulement que les constructions appartiendraient au propriétaire sur estimation.

La redevance payée au propriétaire par les preneurs est ordinairement élevée. La moyenne, pour les établissements

houillers de l'Angleterre est d'environ 12 pour 100 du prix de vente. Cette position des propriétaires rappelle les conditions avantageuses qui ont été faites, chez nous, dans le département de la Loire, aux maîtres de la surface[1]. Mais les compagnies anglaises n'ont qu'un droit temporaire et le propriétaire reprenant sa liberté à la fin du bail élève ses prétentions suivant la prospérité de l'exploitation. Chez nous, au contraire, le droit des concessionnaires est perpétuel, et les compagnies peuvent faire leurs calculs sans se préoccuper de la fin du bail[2].

L'abstention de l'État pour les mesures à prendre dans l'exploitation des mines a été absolue pendant longtemps; il n'y était même pas fait d'exception dans l'intérêt des ouvriers. Cependant, à la suite d'accidents terribles, l'opinion publique s'est émue et des manifestations imposantes ont décidé le gouvernement à sortir de son respect extrême pour les droits de l'individu. Un acte du 18 août 1842 a prescrit quelques précautions pour protéger les personnes employées aux travaux des mines. Il interdit notamment l'emploi des femmes et des jeunes filles, et celui des enfants mâles ayant moins de dix ans. Des peines sont édictées contre les entrepreneurs qui enfreindraient ces prohibitions et contre les parents ou tuteurs qui, de mauvaise foi, déclareraient faussement l'âge des enfants. Cet acte a été complété par deux autres lois, l'une du 14 août 1850 et l'autre du 14 août 1855, qui ont organisé l'inspection des mines par des employés spéciaux. Mais où apparaît la différence d'esprit entre cette législation et la nôtre, c'est que les inspecteurs anglais se bornent à constater et n'ont pas, même en cas de *péril imminent*, le droit d'agir pour empêcher les accidents. L'ins-

[1] Si, en plusieurs circonstances, les décrets portant concession n'ont accordé au propriétaire qu'une indemnité dérisoire, les propriétaires du bassin de la Loire ont été bien traités. Aussi a-t-on dit que, dans cette partie, l'exploitation des mines enrichissait le propriétaire plutôt que les concessionnaires.

[2] M. de Gioannis-Gianquinto, *Législazione miniera*, p. 47, s'étonne avec raison de ce que dans l'*Exposé des motifs* de la loi du 21 avril 1810, Regnault de Saint-Jean d'Angély affirme qu'en Angleterre les mines, en principe, appartiennent au souverain. C'est une erreur du conseiller d'État.

pection sert seulement à fixer la responsabilité de l'entrepreneur en cas d'accident.

573. Prusse. — Dans les provinces rhénanes les mines sont restées soumises à la législation française et, comme en Belgique, la loi du 21 avril 1810 y est applicable. En Silésie le propriétaire de la surface est propriétaire de la mine. Dans les autres parties du royaume, le droit régalien est en vigueur d'après une loi du 24 juin 1865 qui a confirmé le système de l'ordonnance de Frédéric le Grand. Les mines étant censées appartenir à l'État, il les exploite directement par des agents sous ses ordres ou les concède à des entrepreneurs. Le droit régalien s'applique :

1° A tous les gisements dont on peut extraire des métaux et demi-métaux;

2° A toutes les pierres précieuses qui ne sont pas exceptées par la loi;

3° A toutes les espèces de sels, y compris les sources d'eau salée, principalement au sel gemme, au salpêtre, au vitriol et à l'alun;

4° Aux combustibles tels que la mine de plomb, le soufre, la gomme terrestre, les charbons de terre et de bois fossile.

Les autres gisements sont en dehors du droit régalien, et les propriétaires en peuvent disposer en maîtres.

Lorsque l'État n'exploite pas lui-même, la concession peut être faite, soit à un individu, soit à une compagnie, et le propriétaire de la surface ne peut réclamer aucun droit de préférence; car la préférence serait inconciliable avec le droit régalien. Il n'y a de préférence qu'au profit de l'inventeur, qui a obtenu de la commission des mines (*Bergamt*) un certificat (*Müthung*) qui équivaut à une espèce de concession temporaire. En vertu de cette permission, l'inventeur a le droit d'ouvrir un puits à l'exclusion de toute autre personne. Lorsque par l'ouverture du puits l'ingénieur de la commission a constaté de visu l'existence du minerai, l'inventeur peut demander la concession définitive. Cette concession n'est accordée qu'après de nombreuses et assez lentes formalités; mais l'inconvénient de cette longue instruction est bien diminué par les effets de la con-

sion temporaire qui précède et par le droit de préférence qui appartient à l'inventeur muni du certificat (*Müthung*) portant permission d'ouvrir des puits[1].

La permission provisoire et la concession définitive supposent qu'une mine a été découverte. Ces inventions peuvent être fortuites ou le résultat de ces recherches. Le gouvernement puise dans son droit régalien le pouvoir d'autoriser des recherches sur une propriété privée, lorsqu'on soupçonne qu'elle renferme des substances métalliques. Afin de concilier cette permission avec le droit du propriétaire de la surface, la loi veut que le permissionnaire s'entende avec lui pour le moment et le lieu des fouilles et que, s'il y a dissentiment, il soit prononcé par la direction générale des mines. Par un ménagement qui procède de la même intention, la loi ne permet pas que des fouilles soient pratiquées dans les endroits où il y a des habitations ou des édifices servant à l'exploitation rurale, à moins que la direction générale n'ait ordonné la fouille sur ce point, à charge d'indemniser complètement le propriétaire. Quant aux jardins et vergers, le permissionnaire n'a pas le droit d'y faire des recherches, à moins que l'autorisation ne porte, *d'une manière expresse,* l'indication des terrains de cette nature.

Quoique le propriétaire de la surface ne puisse pas exploiter sans concession et qu'il n'y ait aucun droit de préférence, la loi prussienne l'associe cependant à l'exploitation en lui attribuant la *part héréditaire*. Quelques lois provinciales particulières vont même jusqu'à lui donner la moitié de l'exploitation, auquel cas le propriétaire doit supporter les frais relatifs à l'exploitation de sa portion Cette part héréditaire est jointe à la propriété de la surface, comme la redevance qui, chez nous, est accordée au propriétaire. Il y a cependant cette différence entre les deux que, d'après notre loi, l'indemnité peut être aliénée séparément du tréfonds, tandis qu'en Prusse, la séparation est impossible : Art. 118 du *Code général.* « Cette portion ne peut être séparée « du fonds et terrain où s'exploite la mine ni être aliénée sépa- « rément. »

[1] *Code général*, titre XVI, section 4, art. 69 à 480.

574. Espagne et Portugal. — En Espagne, la matière est actuellement régie par la loi du 29 décembre 1868; elle l'était antérieurement par la loi du 6 juillet 1859 et par le règlement du 5 octobre 1859. Le droit régalien au profit de l'État y est consacré en ce qui concerne les mines, et l'on entend par mines : 1° les gisements de substances inorganiques métallifères, combustibles, phosphates, calcaires, lorsqu'elles exigent des opérations d'art pour leur exploitation, et 2° les pierres précieuses. Les mines, lorsqu'elles ne sont pas exploitées directement par l'État, sont concédées à des particuliers par ordonnance royale à charge de payer les contributions publiques qui grèvent spécialement cette espèce de propriété. La concession peut être faite soit à des régnicoles, soit à des étrangers.

La loi espagnole a minutieusement réglé ce qui est relatif au droit de recherche. Elle distingue, en ce qui concerne ces travaux, trois degrés : 1° *la calicata;* 2° *la investigacion;* 3° *el registro.* — On entend par *calicata,* une fouille peu profonde et peu étendue qui ne doit pas dépasser 2 mètres de côté sur 1 mètre de profondeur. Toute personne a le droit d'exécuter ce travail sur le terrain d'autrui, même sans la permission du propriétaire, lorsque le terrain n'est pas en culture. S'il s'agissait de lieux plantés ou de terrains destinés soit au labourage, soit au pâturage, le propriétaire pourrait être contraint par le gouverneur de la province à laisser faire les travaux pour la *calicata.* Enfin le consentement du propriétaire est obligatoire, sans appel ni recours d'aucune sorte en cas de refus, toutes les fois qu'on demande à pratiquer les recherches sur des jardins (*huertas*) ou terrains arrosés.

Pour faire des recherches plus étendues et plus profondes, il faut obtenir du gouverneur de la province un permis de *investigacion* ou le *registro.* Le *registrador* est tenu, à peine de déchéance, de découvrir le minerai dans un délai de quatre mois, tandis que l'*investigador* doit seulement, pour la conservation de son droit, tenir sur le terrain quatre ouvriers journellement, à l'effet d'établir que le travail indispensable (*la labor legal*) se poursuit sans discontinuation. Aussi le registrador peut-il avoir intérêt à transformer sa permission de *registro* en permission de

investigacion, ce qui a lieu toutes les fois qu'il touche à l'expiration des quatre mois, sans avoir découvert le minerai et sans espérance prochaine de le découvrir. Mais, sous d'autres rapports, la permission de registro a plus d'avantages que celle de investigacion, parce qu'elle porte sur une plus grande étendue. Ainsi le registro peut comprendre quatre appartenances (*pertenencias*) de 300 mètres sur 200 chacune, en tout 1,200 mètres sur 800, tandis que l'investigacion ne comprend au plus que deux appartenances, en tout 600 mètres sur 400. Le gouverneur adresse ensuite la demande de concession au ministre *del fomento*, et il est statué définitivement par un acte royal, sur le rapport de ce ministre, qui contre-signe. Le ministre, avant de présenter à la signature royale le projet d'acte de concession, prend l'avis d'une commission qui est instituée auprès de lui et dont il est président de droit. Cette *commission consultative* (*junta superior*) est composée de six membres; elle est chargée de l'instruction des demandes en concession, et s'occupe de tout ce qui concerne la direction de ce service.

En vertu de cet acte, le concessionnaire est propriétaire de la mine; il a le droit d'extraire les substances minérales et de vendre les produits de son industrie. Mais la concession n'emporte pas le droit de transformer les matières extraites en les traitant dans de hauts fourneaux, forges à la catalane et autres procédés. Ces usines ne peuvent être établies qu'avec la permission du ministre *del fomento* qui statue sur la proposition du gouverneur de la province.

La déchéance peut être prononcée contre le concessionnaire pour plusieurs causes qui sont énumérées dans la loi du 6 juillet 1859 : 1° pour inexécution des clauses de la concession ; 2° pour mauvaise exécution ou direction des travaux; 3° pour défaut de paiement des redevances dues à l'État, si le concessionnaire est déclaré insolvable; 4° lorsque le concessionnaire ne maintient pas les travaux en activité, comme le veut la loi; 5° pour abandon notifié au gouverneur de la province (Loi du 29 décembre 1868, art. 22 et 23)[1].

[1] Colmeiro, édit. de 1876, t. II, p. 150 et suiv. « En somme, dit-il, la lé-

Le concessionnaire a, dans le périmètre de la mine, le droit d'occuper les terrains nécessaires à l'exploitation, à charge d'indemniser le propriétaire de la surface. Mais nous ne trouvons pas, dans la loi espagnole, l'indemnité *in duplum* dont parlent les articles 43 et 44 de la loi du 21 avril 1810.

D'après la loi du 6 juillet 1859, chapitre 1er, article 5 et chapitre 8, article 56, si le concessionnaire ne parvient pas à s'entendre avec le propriétaire de la surface, il a le droit de requérir l'expropriation à la charge de payer, en sus de la valeur réelle, un cinquième pour compenser le dérangement que cette dépossession cause au propriétaire.

En Portugal, la matière est régie par la loi du 31 décembre 1852 et par le règlement du 9 décembre 1853 pour l'exécution de la loi précédente. On distingue quatre catégories de substances minérales : 1° les sables aurifères et tous minéraux qui se trouvent dans les terrains d'alluvion. Ils peuvent être exploités librement par le propriétaire, sans permission ni formalité, pourvu que cette exploitation se fasse au moyen d'établissements qui ne soient ni fixes ni permanents. 2° Les gisements de sables, de terres et pierres argileuses ou pyriteuses, de chaux ou autres. Ces substances peuvent être extraites par le propriétaire ou de son consentement, sans qu'une permission administrative soit nécessaire, tant qu'elles ne sont pas exploitées par des galeries souterraines. Lorsque ces matériaux sont nécessaires pour être employés soit à des travaux d'intérêt public, soit dans quelque branche de l'industrie manufacturière, l'exploitation peut être ordonnée par le gouvernement; 3° les tourbières. Elles ne peuvent être exploitées que par le propriétaire ou de son consentement; mais les exploitants, quels qu'ils soient, ont besoin d'obtenir une permission administrative; 4° enfin les substances métalliques et les mines de sel ou de combustible. Elles doivent être concédées, mais seulement lorsqu'elles exigent des travaux d'art ou des établissements fixes.

gislation espagnole repose sur le principe que les mines appartiennent à l'État, d'où la conséquence que leur exploitation ne peut être faite que moyennant une concession du gouvernement. » N° 1702.

575. Russie. — La plus grande partie des mines de Russie sont situées dans les propriétés de la Couronne. Le domaine les fait exploiter directement ou les concède, non en vertu du droit régalien proprement dit, mais comme conséquence du droit de propriété. Le particulier qui a été autorisé par le ministre des finances à faire des recherches sur les terres de la Couronne a un droit à obtenir de préférence la concession définitive. La concession ne confère pas, comme chez nous, un droit de propriété perpétuel et transmissible, mais seulement un droit d'exploiter ordinairement illimité. L'État se considère toujours comme propriétaire de la mine, à ce point que, dans certains cas, il a limité des concessions qui étaient primitivement illimitées. Quant aux mines qui sont découvertes dans les propriétés des particuliers, la loi russe reconnaît au propriétaire du sol le pouvoir d'exploiter à son gré, soit directement, soit par amodiation. Ce principe a été consacré par un ukase de l'impératrice Catherine qui, par son ordonnance de 1782, reconnaît à toute personne le droit de rechercher et celui d'exploiter les substances métalliques qui se trouveraient dans sa propriété[1].

Les concessionnaires des mines de la Couronne et les propriétaires de mines ou leurs fermiers sont assujettis au paiement d'impôts spéciaux envers l'État : 1° un droit de 20 à 24 p. 100 du produit brut; 2° un droit de 4 roubles 12 kopecks à 8 roubles 25 kopecks par livre, suivant la pureté du métal. Depuis 1849, les mines de l'Altaï sont soumises à un impôt spécial qui s'élève progressivement avec l'importance de l'établissement. Assez faible pour les petites entreprises, il monte à 30, 32 et même 35 p. 100 en ce qui concerne les grandes exploitations. Mais ce régime est spécial aux mines de l'Altaï, et quant au système généralement applicable, il se compose des deux impôts que nous venons d'exposer.

576. Autriche. — Une loi du 22 mai 1854 a substitué une législation uniforme aux règlements divers qui étaient en vigueur dans l'empire d'Autriche. Elle a consacré le droit régalien,

[1] « Une exception fut faite pour la classe des commerçants qui ne purent entreprendre une exploitation de mine qu'en vertu d'une concession. » De Gioannis de Gianquinto, *Législation des mines*, p. 83.

dont le principe paraît avoir toujours été suivi dans ce pays. En vertu de cette loi, le souverain a un droit exclusif sur les *matières minérales réservées*. On entend par matières minérales réservées, les métaux, l'alun, le soufre, le sel, la graphite et les combustibles minéraux. Il peut ou exploiter par des agents sous ses ordres ou concéder à un tiers. Non-seulement le propriétaire n'a aucun droit à obtenir la préférence, mais il ne lui est dû, lorsque la concession est faite à un étranger, aucune indemnité autre que la réparation du préjudice causé par l'occupation de la surface. Il n'a même pas le droit de faire des recherches sur son propre fonds, sans avoir obtenu l'autorisation préalable. Le permissionnaire qui a obtenu du *tribunal des mines* la faculté de faire des recherches sur son propre fonds ou sur le fonds d'autrui, acquiert s'il découvre le gisement, un droit exclusif à obtenir non la concession entière, mais un *minimum* de périmètre qui est fixé à une mesure de mine, c'est-à-dire un rectangle de 12,544 toises carrées. La concession a pour effet de constituer une propriété perpétuelle, transmissible et disponible; sa nature est immobilière. Le concessionnaire a le droit d'exploiter non-seulement la substance formellement désignée dans l'acte de concession, mais aussi tous les autres métaux réservés qui se trouveraient dans le périmètre de la mine. En cela, la législation d'Autriche diffère de la nôtre; car, chez nous, le concessionnaire n'a que le droit d'exploiter la substance formellement désignée dans l'acte, et, pour exploiter une autre matière, il serait obligé de demander un deuxième décret.

577. Autres États de l'Allemagne. — Le droit régalien a été fort anciennement établi par des ordonnances qui sont encore en vigueur dans les royaumes de Bavière[1], de Wurtemberg[2], de Saxe[3] et de Hanovre[4].

[1] Le droit régalien, qui est fort ancien en Bavière, a été consacré et développé par les décrets des 18 fév. et 29 sept. 1808. Il est très étendu; car, d'après une ordon. de 1784, il comprend non-seulement toutes les substances métallifères, mais, d'une manière générale, toutes les substances minérales.

[2] En Wurtemberg, la législation est fondée sur les mêmes principes qu'en Bavière. Elle date de 1597 et a été renouvelée en 1718.

[3] Le droit régalien est très ancien en Saxe; il remonte à 1479. Le souve-

§ 4. — ÉTABLISSEMENTS DANGEREUX, INCOMMODES OU INSALUBRES.

Sommaire.

578. Division des établissements dangereux, incommodes ou insalubres.
579. Régime administratif antérieur au décret de décentralisation.
580. Décret du 25 mars 1852.
581. Oppositions à l'autorisation.
582. Suite.
583. Suite.
584. Pourvoi des opposants devant le conseil de préfecture.
585. Suite.
586. Suite. — Établissemements de troisième classe.
587. Délai des oppositions.
588. Suppression. — Première classe.
589. Suite.
590. Suite. — Deuxième et troisième classes.
591. Suppression pour inexécution des charges.
592. Est-il dû une indemnité au propriétaire de l'établissement supprimé?
593. Des établissements non classés.
594. Droits de la police municipale.
595. Abattoirs communaux.
596. Les tiers peuvent-ils demander une indemnité devant les tribunaux ordinaires?
597. Suite.
598. Quelle est l'espèce de dommage pour laquelle une indemnité peut être demandée?
599. Conclusion.

578. Le voisinage de certains établissements est tellement dangereux ou incommode que le législateur en a soumis la formation à l'autorisation préalable ou au moins à la surveillance de l'administration. On en distingue trois classes :

rain n'exploite que rarement par des agents sous ses ordres; il fait ordinairement des concessions. L'inventeur qui a obtenu du maître des mines du district (*Bergmeister*) la permission de faire des fouilles, a un droit de préférence pour obtenir la concession. Cependant le propriétaire de la surface est préféré toutes les fois qu'il s'agit d'une mine de houille. Mais il doit céder la place au concessionnaire agréé par le gouvernement, s'il est démontré au bout d'un an qu'il ne s'est pas mis en devoir d'exploiter convenablement le combustible.

[4] *de la page précédente.* L'État exploite lui-même plusieurs mines, et sur celles qu'il n'exploite pas, il a un droit de préemption moyennant un prix fixé à l'avance. Ce prix est au-dessous de la valeur réelle. Ainsi le tarif pour 1 kilogramme d'argent est fixé à 40 fr., tandis que la valeur réelle est de 60 fr. Le plomb est tarifé à environ 9 fr. par 50 kilogrammes, c'est-à-dire à peu près à la moitié de sa valeur.

1° Ceux qui doivent être éloignés des habitations parce qu'aucune précaution ne peut prévenir leur insalubrité ou incommodité[1];

2° Ceux qui peuvent être rapprochés des habitations, mais en prenant certaines mesures de précaution qui leur font perdre, ou du moins atténuent sensiblement leurs inconvénients;

3° Ceux qui peuvent être établis dans l'intérieur des villes, même sans travaux préventifs, mais qui cependant doivent être soumis à une surveillance spéciale.

Cette classification avait été établie par le décret du 15 octobre 1810, et un tableau annexé à ce décret énumérait les diverses espèces d'établissements en indiquant la classe à laquelle chacune d'elles appartenait. Depuis lors plusieurs décrets et ordonnances ont tenu l'énumération contenue dans le premier tableau au courant des découvertes industrielles (art. 10 du décret du 15 octobre 1810)[2].

579. A chacune de ces classes correspondait, avant le décret de décentralisation, une autorité chargée de donner l'autorisation. Pour la première classe, un décret en Conseil d'État était nécessaire. Le préfet était compétent pour la deuxième et, pour la troisième, l'autorisation était accordée par le sous-préfet, qui devait prendre préalablement l'avis du maire[3].

580. Le décret de décentralisation du 25 mars 1852, tableau B, n° 8, et celui du 13 avril 1861, tableau B, n° 7, ont attribué au préfet l'autorisation pour la première classe dans « les formes déterminées pour cette nature d'établissements et « avec les recours existant aujourd'hui pour les établissements

[1] Il est impossible de fixer une distance même pour chaque espèce d'établissement; les inconvénients du voisinage pouvant être atténués par des précautions. Le Conseil d'État s'est toujours inspiré de cette règle et a varié la distance pour des établissements de même nature. Voir des exemples cités dans une note sur l'arrêt du Conseil d'État du 22 décembre 1876 (D. P. 1877, III, 25, *note* 3).

[2] Tableaux supplémentaires des 31 décembre 1866; 31 janvier 1872; 7 mai 1878; 22 avril 1879; 26 février 1881 et 20 juin 1883.

[3] D'après le décret du 15 octobre 1810, l'autorisation pour les établissements de troisième classe était de la compétence du maire. L'ordonnance du 14 janvier 1815 a fait passer cette attribution du maire au sous-préfet, et, dans la pratique, la dernière disposition a prévalu.

« de deuxième classe. » Ainsi les établissements de première classe sont assimilés à ceux de seconde, soit pour la compétence de l'autorité qui est chargée de statuer sur la demande d'autorisation, soit pour les voies de recours à exercer; mais la différence subsiste au point de vue de l'instruction administrative, ou, comme disent les décrets de décentralisation, au point de vue des « *formes déterminées pour cette nature d'établissements.* » Il faut continuer à remplir celles qui étaient prescrites au moment de la division tripartite des autorités compétentes pour autoriser.

Pour la première classe, la demande en autorisation doit être affichée, pendant un mois, dans les communes à 5 kilomètres de distance, condition qui n'est pas exigée pour les établissements de deuxième classe. On procède, dans les deux cas, à une enquête de *commodo et incommodo;* mais l'affiche qui est prescrite pour la première classe n'est pas exigée pour la deuxième[1].

581. Quant aux oppositions, le décret du 15 octobre 1810 disposait que, pour les établissements de la première classe, s'il y avait opposition, le conseil de préfecture donnera son *avis,* sauf la *décision* du Conseil d'État. » Le conseil de préfecture n'avait donc qu'un rôle purement consultatif, et conséquemment aucun recours ne pouvait être dirigé contre l'avis qu'il émettait. Au reste, cet avis étant une *forme*, nous pensons que l'article 4 du décret du 15 octobre 1810 n'a pas été abrogé et qu'avant de statuer, le préfet devra consulter le conseil de préfecture sur les oppositions s'il y en a[2]. Il est vrai que le conseil de préfecture est exposé par l'effet de cette doctrine à donner un avis sur une opposition qu'il sera peut-être appelé plus tard à juger au contentieux; mais cette conséquence n'a rien d'ex-

[1] V. Instruction ministérielle du 22 novembre 1811.

[2] Sur le caractère consultatif des avis du conseil de préfecture, V. ordonnances des 22 juin 1825, *Barlatier,* et 8 mars 1827, *Guérineau.* M. Cabantous, *Répétitions écrites,* 3e édition, p. 304, décide que l'article 4 a été supprimé par le décret de décentralisation; le conseil de préfecture ayant qualité pour statuer au contentieux sur les oppositions, ce pouvoir, dit-il, absorbe le pouvoir purement consultatif. Mais nous répondrons à cette ob-

traordinaire, car souvent le Conseil d'État connaît au contentieux des décrets qu'il a préparés comme assemblée consultative.

582. Puisque les établissements de première classe sont assimilés, sous le rapport des oppositions, aux établissements de deuxième, c'est dans l'article 7 qu'il faut rechercher la manière dont les oppositions doivent être jugées.

« L'autorisation de former des manufactures et ateliers compris dans la seconde classe ne sera accordée qu'après que les formalités suivantes auront été remplies : — L'entrepreneur adressera d'abord sa demande au sous-préfet de son arrondissement, qui la transmettra au maire de la commune dans laquelle on projette de former l'établissement, en le chargeant de procéder à des informations de *commodo et incommodo*. Ces informations terminées, le sous-préfet prendra sur le tout un arrêté qu'il transmettra au préfet. Celui-ci statuera, sauf le recours à notre Conseil d'État par toutes les parties intéressées. *S'il y a opposition, il sera statué par le conseil de préfecture, sauf le recours au Conseil d'État.* »

583. Ainsi, dans le système adopté par le décret du 15 octobre 1810, le conseil de préfecture, qui n'avait que des attributions purement consultatives pour les établissements de première classe, avait des attributions contentieuses pour les oppositions aux établissements de la deuxième. Cette différence tenait à ce que le préfet était compétent pour donner la permission des établissements de la seconde classe, tandis qu'il fallait un décret pour ceux de la première. Le pouvoir d'autoriser ayant passé au préfet pour les établissements de première classe, la compétence en matière d'oppositions a été attribuée au conseil de préfecture [1].

servation que le conseil de préfecture n'est, d'après l'art. 7 relatif à la 2e classe, compétent pour statuer au contentieux sur les oppositions que dans le cas où le préfet accorde l'autorisation, et qu'il n'a pas de compétence contentieuse si la demande d'autorisation est rejetée. Aussi la pratique et les auteurs, en majorité, ont-ils décidé que l'article 4 n'avait pas cessé d'être en vigueur. Cons. d'Ét., arr. du 6 août 1861, *Brisset*. V. Dufour, t. II, n° 491 et Serrigny, t. I, n° 396, et t. III, n° 1146.

[1] D'après ce changement, le conseil de préfecture a des attributions con-

Il s'en faut de beaucoup que la rédaction de l'article 7 soit claire et précise. Voici le sens qui lui a été attribué par la jurisprudence, et qui nous paraît résulter de la comparaison des deux parties de l'article, bien que la rédaction de ces paragraphes soit un peu embarrassée. Si le préfet accueille les oppositions et rejette la demande, le pétitionnaire a le droit de se pourvoir au Conseil d'État. C'est ce que veut dire le paragraphe avant-dernier de l'article 7, lorsqu'il dit : « *Sauf le recours à notre Conseil d'État par toutes parties intéressées.* » Les parties intéressées sont les demandeurs en autorisation et non les opposants; ces derniers ont le recours dont il est parlé au paragraphe suivant[1]. Remarquons ici que ce recours devant le Conseil d'État par le pétitionnaire auquel l'autorisation a été refusée est une dérogation au principe suivant lequel les actes qui se rattachent au pouvoir de police ne peuvent être l'objet d'aucun recours par la voie contentieuse. Or, il s'agit ici de l'exercice d'un droit de police, puisque l'autorisation préalable est une mesure exigée dans l'intérêt de la salubrité publique.

584. Si le préfet, rejetant les oppositions, a donné l'autorisation, les opposants ont le droit de se pourvoir devant le conseil de préfecture statuant au contentieux. Non-seulement ceux qui ont formé opposition dans l'enquête de *commodo et incommodo* peuvent maintenir leur opposition et la faire juger par le conseil de préfecture; ceux-là même qui n'auraient rien dit avant l'arrêté d'autorisation seraient recevables à se pourvoir au conseil de préfecture pour faire révoquer l'autorisation. La loi ne dit pas sur quels motifs pourrait être fondée l'opposition; mais précisément parce que l'article ne distingue pas, elle pourrait être appuyée sur des considérations de salubrité, ce qui donnerait à juger au conseil de préfecture une question d'administration pure. Il ne faut pas s'étonner de ce résultat puisque nous sommes dans une matière où les dérogations

sultatives et contentieuses pour les établissements de première classe et contentieuses seulement pour ceux de deuxième classe.

[1] Décr. des 26 décembre 1856, *Lemaire;* 2 septembre 1862, *Rongier,* et du même jour un autre décret, *Deschamps.*

abondent. Le conseil de préfecture ne statue pas sur les oppositions avant l'arrêté du préfet; il donne seulement son avis lorsqu'il s'agit d'un établissement de première classe. Au contentieux, il ne statue qu'après et seulement dans le cas où le préfet aurait accordé l'autorisation[1]. Nous verrons plus bas qu'après l'installation de l'établissement les tiers pourraient agir en dommages-intérêts s'ils éprouvaient un préjudice par suite de ce voisinage. Le conseil de préfecture, en statuant sur les oppositions, empêchera la création et épargnera aux parties les dépenses inutiles auxquelles elles s'exposent en faisant usage de l'autorisation. Ainsi s'explique, à notre avis, la dérogation : le conseil de préfecture a reçu le pouvoir de décider avant ce que les tribunaux pourraient décider après.

En résumé : 1° pour les établissements de première classe :

A. L'avis du conseil de préfecture doit être demandé ;

B. Si le préfet refuse, les *demandeurs* peuvent se pourvoir au Conseil d'État;

C. Si le préfet autorise, les *opposants* font juger leur opposition par le conseil de préfecture.

2° Pour les établissements de deuxième classe, l'avis préalable du conseil de préfecture ne doit pas être demandé; le reste comme pour la première classe.

585. Quelques écrivains ont soutenu que les opposants, au lieu de porter leurs réclamations au conseil de préfecture, pourraient se pourvoir devant le ministre en vertu de l'article 6 du décret de décentralisation du 25 mars 1852, administrativement et par la voie hiérarchique. La loi ayant attribué compétence au conseil de préfecture pour prononcer sur les oppositions, nous pensons qu'il faut suivre la compétence fixée par le législateur, et qu'il y aurait des inconvénients à s'écarter de la disposition spéciale qui régit la matière. Le ministre saisi du recours fondé sur l'article 6 du décret de décentralisation devait, suivant nous, rejeter le pourvoi comme irrecevable, sans

[1] Arr. Cons. d'Ét. des 18 mai 1837, *Thibaut;* 4 décembre 1837, *Jacquet*, et 2 décembre 1853, *Debola*. — V. aussi ordonnance réglementaire du 22 mai 1843, art. 11.

examiner le fond, et renvoyer devant la juridiction spécialement instituée à cet effet[1].

586. Le conseil de préfecture est également compétent pour statuer sur les réclamations relatives aux établissements de troisième classe. « S'il s'élève des réclamations, — dit l'article 8 du décret du 15 octobre 1810, contre le décision prise, — sur une demande en formation de manufacture ou d'atelier compris dans la troisième classe, elles seront jugées en conseil de préfecture. » Cette disposition attribue au conseil de préfecture toutes les réclamations et, par conséquent, celles qui seraient formées, en cas de refus, par le demandeur en autorisation et celles qui viendraient des opposants en cas de permission accordée[2]. Comme il est de principe que les arrêtés des conseils de préfecture, en matière contentieuse, ne sont que des décisions de premier ressort, et qu'elles peuvent être attaquées au Conseil d'État en appel, ce recours sera recevable dans la matière dont nous nous occupons. Le décret de 1810 ne contient aucune dérogation spéciale au principe général, et d'ailleurs cette règle est, en matière administrative, bien plus constante qu'en matière civile. Tandis que les juges civils prononcent souvent en dernier ressort, la loi n'a pas fait d'exception qui permette au conseil de préfecture de prononcer sans appel[3].

587. Dans quel délai les oppositions par les tiers opposants doivent-elles être formées? La loi n'en fixe aucun à peine de nullité, et, comme les déchéances ne peuvent pas être suppléées, il en résulte que l'opposition ne sera jamais tardive, au moins *en droit;* je dis *en droit* parce qu'*en fait,* si l'opposition ne se produisait que longtemps après, le conseil pourrait voir, dans cette inaction prolongée, une renonciation au droit de former opposition. En tout cas, ce serait au fond un motif puis-

[1] M. Trolley, *Hiérarchie administrative*, t. V, n° 2760, accorde le recours fondé sur l'art. 6 du décret de décentralisation. V. en sens contraire, Serrigny, t. III, p. 48, et arr. Cons. d'Ét. du 29 décembre 1858, *Féry*.

[2] Arr. du Cons. d'Ét. des 29 août 1821, *Nauzé;* 22 août 1838, *Gianelli*, et 30 mars 1844, *Bresson*.

[3] Arr. Cons. d'Ét. du 22 août 1838, *Gianelli*.

sant pour rejeter l'opposition comme mal fondée, en admettant que le conseil refusât de voir dans le retard une fin de non-recevoir contre la réclamation [1].

588. Supposons maintenant que l'établissement soit formé et qu'il présente des inconvénients par suite de circonstances postérieures à sa formation où à cause de circonstances dont toute la portée n'avait pas été mesurée au moment de l'autorisation. La suppression pourra-t-elle être prononcée par l'administration qui a autorisé, et, si l'administration ne l'ordonne pas, les tiers lésés pourront-ils se pourvoir devant les tribunaux ordinaires pour faire condamner le propriétaire de l'usine à payer des dommages-intérêts? Sur la suppression administrative, le décret du 15 octobre 1810 ne contient qu'un seul article, l'article 12 qui est relatif aux établissements de la première classe. Cette disposition porte que la suppression pourra être ordonnée par un décret rendu en Conseil d'État, après avoir pris l'avis du préfet, et reçu la défense du fabricant. Si les formalités prescrites par l'art. 12 n'avaient pas été remplies, il y aurait excès de pouvoir, et le décret pourrait être annulé pour ce motif. Par la place qu'il occupe, l'article 12 semble n'avoir été fait que pour les établissements existant avant le décret de 1810; car l'art. 11 auquel il succède est spécial aux ateliers antérieurs à cette époque. Cependant sa disposition est générale et, comme pas un mot de son texte n'indique qu'il doive être restreint aux ateliers formés sans autorisation avant 1810, nous pensons que l'article 12 s'applique à toute quelle que soit la date de leur création [2].

589. Il était naturel que la suppression fût ordonnée par

[1] C'est l'opinion de M. Serrigny, t. III, n° 1155, qui motive son système en citant à l'appui la loi romaine : *Qui videt et patitur, tacite consentire videtur* (L. 28 au Dig. *Comm. divid.*). — Le Conseil d'État (arr. du 11 août 1859, *Reboul*, a décidé qu'il n'y avait pas, pour le droit de former opposition, de *délai emportant forclusion*. Mais un arrêt du 11 mars 1862, *comte de Puteaux c. Jolly*, a décidé *en fait* qu'une opposition serait tardive et irrecevable, si elle était formée plus de trois ans après la mise en activité de l'établissement (D. P. 1863, III, 73). V. aussi Trébuchet, *Code des établissements dangereux*, p. 93.

[2] Arr. Cons. d'Ét. du 21 décembre 1837, *veuve Masteaux*.

décret, alors que la permission était donnée par le chef de l'État. Le décret de décentralisation qui a transporté aux préfets le pouvoir d'autoriser, leur a-t-il également transféré le pouvoir de supprimer? La modification n'a porté que sur le pouvoir de permettre, et la loi nouvelle est restée muette sur la suppression. Il y a, du reste, une raison décisive pour ne pas assimiler les deux pouvoirs. Supprimer une manufacture qui existe déjà, en détruisant une position acquise, est une mesure autrement grave que de refuser l'autorisation pour former un établissement nouveau. On comprend donc que le décret de décentralisation n'ait pas transféré au préfet le pouvoir de supprimer, tandis qu'il lui attribuait la compétence pour permettre[1].

590. Le décret du 15 octobre 1810 ne contient aucune disposition qui autorise la suppression des ateliers de *deuxième* et de *troisième classe pour inconvénients graves*. En faut-il conclure que la suppression ne pourra pas être ordonnée, et qu'une fois formé avec l'autorisation administrative, un établissement des deux dernières classes ne peut pas être supprimé? Il semble que le droit commun coïncide ici avec l'argument *à contrario* tiré de l'article 12 pour faire décider que les établissements de 2e et de 3e classe une fois formés sont inviolables, à moins qu'on n'emploie à leur égard l'expropriation pour cause d'utilité publique avec juste et préalable indemnité[2].

Il nous semble qu'il n'y a pas de lacune dans la loi, comme on le dit, et que le décret de 1810 a pourvu à la suppression pour inconvénients graves des ateliers des trois classes. Pour la 2e et la 3e classe, les oppositions ou réclamations peuvent être portées devant le conseil de préfecture et, dans la plupart des cas, elles seront vidées avant la création de l'établis-

[1] La jurisprudence s'est prononcée en ce sens, arr. Cons. d'Ét. des 5 janvier 1854, *Joye-Denis;* 26 avril 1855, *Despax*, et 26 janvier 1860, *Mazars*. Arr. Cons. d'Ét., du 15 décembre 1865 (D. P. 1865, III, 66). V. aussi circul. du ministre de l'intérieur du 15 décembre 1852. C'est l'opinion de M. Serrigny, t. III, n° 1157.

[2] C'est la doctrine enseignée par MM. Trébuchet, p. 72; de Cormenin, t. I, p. 250; Dufour, t. II, n° 581. — *Contrà*, Serrigny, t. III, n° 1160. — V. arr. Cons. d'Ét. du 13 février 1846, *Doublet*.

sement; mais ellles peuvent être formées soit avant, soit après l'autorisation, car la loi ne fixe aucun délai dans lequel cette opposition doive être faite. Il est vrai, comme nous l'avons dit plus haut, que le réclamant pourrait être repoussé par la règle *qui videt et patitur consentire videtur;* mais cette fin de non-recevoir ne serait pas opposable dans le cas où les inconvénients graves seraient nouveaux ou nouvellement manifestés. Aucune disposition spéciale n'était donc nécessaire pour la suppression des établissements de deuxième et de troisième classe, puisque le droit d'opposition donnait au conseil de préfecture des pouvoirs suffisants pour prononcer la suppression.

591. Il ne faut pas confondre la suppression pour inconvénients graves avec la suppression pour inexécution des conditions. La suppression pour inconvénients graves est régie par l'article 12 du décret de 1810 et par les dispositions sur le droit d'opposition. Quant à l'inexécution des conditions, elle est soumise au principe que le contrat est résoluble lorsqu'une partie n'exécute pas les engagements convenus. En ce cas, la suppression pourrait être ordonnée par l'autorité qui a donné l'autorisation; c'est l'application de la règle : *Nihil tam naturale est quam eo genere solvere quo alligatum est.* Ainsi le préfet sera compétent, en cas d'inexécution des conditions, pour supprimer les ateliers de première et de seconde classe. La suppression pour la troisième classe serait prononcée par le sous-préfet, si l'on suivait cette maxime; mais le sous-préfet n'est en général qu'un agent d'instruction et de transmission, et il n'a reçu de délégation que pour autoriser, non pour supprimer; c'est le préfet qui est chargé de veiller au maintien de la salubrité et de la sûreté dans le département (loi du 22 décembre 1789, sect. III, art. 2). La suppression pour inexécution des conditions sera donc ordonnée par le préfet, pour la première et deuxième classe, en vertu de la maxime *nihil tam naturale*, etc., etc., et pour la troisième, en vertu de la résolution pour inexécution des conditions qui avaient été prescrites dans l'intérêt de la salubrité[1]. Les mêmes règles s'appliqueraient si la révo-

[1] Arr. Cons d'Ét. des 27 août 1840, *Bonneau;* du même jour, *Bell*-

tion, au lieu d'être prononcée pour inexécution des conditions, avait pour cause un changement non autorisé dans la nature de l'industrie. Ce changement, en effet, est une véritable inexécution des conditions auxquelles tacitement l'autorisation avait été donnée[1]. Si l'industriel prétendait que toutes les conditions ont été exécutées et que la suppression a été ordonnée à tort, il pourrait déférer au ministre l'arrêté du préfet, aller du ministre au Conseil d'État; mais il ne pourrait pas *de plano et omisso medio* porter l'affaire au Conseil d'État pour excès de pouvoir. Le préfet a pu se tromper sur le fond; mais il n'a pas excédé sa compétence[2].

592. La suppression est-elle prononcée avec ou sans indemnité? Évidemment il ne serait pas dû d'indemnité si la suppression était ordonnée pour inexécution des conditions. En serait-il de même de la suppression *pour inconvénients graves?* Pour soutenir le droit à indemnité, on fait valoir que la suppression est le sacrifice d'une propriété privée, et que l'intérêt général ne peut pas exiger, sans une réparation, que ce sacrifice soit accompli. Mais l'indemnité juste et préalable n'est due que dans le cas où l'on demande, dans un intérêt général, le sacrifice d'une propriété utile ou au moins inoffensive. Au contraire, la suppression d'un établissement peut être exigée sans indemnité, lorsque cet établissement est nuisible. De même qu'on n'a pas le droit de tenir des animaux malfaisants, on n'a pas celui d'avoir des industries malsaines qui portent une atteinte directe à la salubrité. Lorsque la police ordonne la suppression d'un étang aux exhalaisons léthifères, lorsqu'elle prescrit la démolition d'un bâtiment qui menace ruine, aucune indemnité n'est due au propriétaire pas plus qu'à celui dont le cheval morveux est abattu. La suppression, en ce cas, n'est pas exigée pour faire un travail d'utilité générale qui procure de l'agrément ou de

18 juin 1846, *Sagot;* 16 juillet 1847, *Boizet;* 28 janvier 1864, *Delmas.* Cour de cassation, arr. du 10 décembre 1859.

[1] Arr. Cons. d'Et. du 28 janvier 1864, *Delmas,* et 5 août 1868, *Delmas* c. *Raynaud.*

[2] Cons. d'Et., 12 mars 1880 (D. P. 1881, III, 116).

la richesse au public; c'est une mesure conservatoire qui est prescrite pour écarter des fléaux. Lorsque l'autorisation a été accordée, l'établissement n'était pas insalubre; s'il le devient plus tard, il ne faut pas admettre que l'administration a donné un droit absolu, comme s'il pouvait être permis à un particulier de jouir de sa chose d'une manière contraire à la santé publique. L'article 12 du décret du 15 octobre 1810, en donnant expressément le droit de prononcer la suppression des établissements de première classe, ne réserve pas le droit à indemnité en faveur du propriétaire (L. des 11-19 septembre 1792).

Indépendamment de la suppression pour inconvénients graves et de la suppression pour inexécution des conditions, l'article 13 du décret de 1810 prononce la déchéance pour deux causes :

1° Si l'établissement est transféré dans un autre local;

2° S'il y a interruption pendant six mois dans les travaux[1].

L'article 13 ne parle, il est vrai, que des établissements antérieurs au décret du 15 octobre 1810 et maintenus par lui. Mais la jurisprudence a généralisé cette disposition et l'a étendue aux établissements formés postérieurement[2]. La translation dans un autre local est, en réalité, une véritable inexécution des conditions, et, quant à l'interruption des travaux pendant six mois, elle pourrait tromper le public et induire les voisins à s'établir dans le voisinage d'une manufacture en non-activité, avec la confiance que les travaux ne reprendront pas. La déchéance est prononcée par le préfet, sauf le recours devant le ministre de l'agriculture et du commerce. La matière, au reste, est conten-

[1] La fabrication ne peut pas être modifiée plus que le local, à peine de contravention. Ainsi l'industriel autorisé à établir une fabrique d'engrais avec des substances animales ne peut pas, sans une autorisation nouvelle, fabriquer du sulfate d'ammoniaque. C. cass., Crim., 1er mai 1880 (D. P. 1880, I, 440). Sur la poursuite pour contravention, la question de savoir s'il y a eu interruption de six mois nécessitant une autorisation nouvelle est une question préjudicielle et le tribunal de police doit surseoir jusqu'à ce qu'elle ait été jugée par l'autorité administrative. C. cass., Crim., 2 janvier 1879 (D. P. 1879, I, 381).

[2] Arr. Cons. d'Ét. du 5 janvier 1854, *Maronnier*.

tieuse, et la partie pourrait se pourvoir devant le ministre et au Conseil d'État si la déchéance avait été prononcée en dehors des cas prévus par le décret du 15 octobre 1810.

593. Que faudrait-il décider si un établissement non classé inspirait à l'administration des craintes sérieuses pour la salubrité? Il n'appartient pas au préfet d'en faire le classement par analogie avec les établissements déjà classés, ce pouvoir étant hors de sa compétence[1]. Le préfet a seulement le pouvoir de suspendre la formation de l'établissement et d'en référer au ministre pour que celui-ci provoque un décret de classement[2]. Ce droit de suspension est écrit dans l'article 5 de l'ordonnance du 14 janvier 1815, et, lorsqu'il est exercé, aucun recours ne peut être formé contre cet acte parce que c'est une mesure de police. Il est vrai que l'article 7 du décret de 1810 accorde au fabricant, en cas de refus, la faculté de se pourvoir au Conseil d'État; mais c'est là une dérogation au droit commun, et il ne faut pas qu'elle soit étendue à d'autres cas que celui pour lequel elle a été faite. Or cet article ne s'applique qu'aux établissements de deuxième classe (aujourd'hui à ceux de première également) et en cas seulement de *rejet définitif*.

594. Le pouvoir de l'administration supérieure en matière d'établissements dangereux et insalubres n'est pas exclusif des droits de la police municipale. Quant à la répartition des attributions entre la police générale et la police municipale, voici la distinction fondamentale qui doit être faite. S'agit-il de mesures qui affectent l'existence même de l'industrie, l'administration supérieure est compétente d'après les règles que nous venons d'exposer. Le maire, au contraire, peut prescrire les mesures qui, sans porter atteinte à l'existence de l'industrie et à ses éléments essentiels, auraient pour effet seulement d'assurer la salubrité locale. Il aurait notamment le droit de prendre un

[1] Circul. du 15 décembre 1852. — *Contra*, Dufour, *Droit administratif*, t. II, n° 587.

[2] La faculté de classement *provisoire* accordée au préfet par l'article 5 de l'ordonnance de 1815 ne peut être exercée que s'il s'agit d'un établissement nouveau. C. d'Ét., 26 juillet 1878 (D. P. 1879, III, 77).

arrêté portant défense de faire écouler dans un cours d'eau des eaux infectes ou des matières nuisibles [1].

595. Les abattoirs communaux sont des établissements de première classe, et, à ce titre, ils ne pouvaient primitivement être autorisés que par un décret en Conseil d'État [2]. Le décret de décentralisation n'avait même pas eu pour effet de transférer au préfet la compétence en cette matière. C'est que l'établissement d'un abattoir est une opération complexe qui implique non-seulement une mesure de salubrité, mais aussi l'approbation de taxes spéciales au profit de la commune. Aussi, à cause de cette complication, la nécessité d'un décret avait-elle été maintenue. Elle serait encore exigée si un décret du 1er août 1864 n'avait expressément (art. 1er) attribué au préfet le pouvoir d'autoriser l'établissement des abattoirs communaux. Quant à la suppression de l'abattoir, elle ne pourrait être ordonnée que par un décret, conformément à l'article 12 du décret du 15 octobre 1810.

596. Abordons maintenant la seconde branche de la question. Si l'administration n'ordonne pas la suppression d'un établissement qui *offre de graves inconvénients*, les tiers lésés par le voisinage pourront-ils s'adresser aux tribunaux civils pour faire condamner le propriétaire de l'établissement incommode à des dommages-intérêts, même à des dommages-intérêts qui rendent impossible la continuation de la fabrication?

[1] C. cass., arr. du 1er août 1862 (Sir., V., 63, I, 107), et 5 février 1863 (Sir., V., 63, I, 217); 13 février 1874 (D. P. 1875, V, 282-283); 3 février 1877 (D. P. 1879, I, 46); 4 février 1881 (D. P. 1881, I, 231). Une circulaire du ministre de l'agriculture et du commerce, du 11 mai 1863, prescrit le dépôt *à la mairie* des copies d'actes d'autorisation d'établissements dangereux, incommodes ou insalubres, afin que chacun puisse en prendre connaissance (*Bulletin du ministère de l'intérieur*, 1863, p. 181).

[2] L'abattoir est un établissement d'utilité générale et sa construction est un travail public. Les tribunaux n'en pourraient pas ordonner la suppression, et ne seraient pas compétents pour connaître des dommages causés par la *construction*. Arr. Cons. d'Ét. du 13 décembre 1861 (D. P. 1862, II, 9). Mais les tribunaux ordinaires seraient compétents pour connaître des demandes en dommages-intérêts fondées sur le préjudice *résultant de l'exploitation*. Sous le rapport de l'exploitation, c'est une propriété privée et productive de revenu. C. cass., arr. du 16 avril 1866 (D. P. 1866, I, 181).

Il est reconnu, par une jurisprudence constante, que les tribunaux ne peuvent pas ordonner la suppression de l'établissement autorisé. Sauf le cas de délit ou de contravention et de loi qui l'autorise expressément[1], sauf le cas aussi où il s'agit de faire exécuter une convention ou un droit privé antérieur à l'autorisation, la justice ne peut pas ordonner la destruction ou modification d'une propriété privée. Mais pourrait-elle arriver au même résultat indirectement, en condamnant le propriétaire à des dommages-intérêts?

L'argumentation de ceux qui soutiennent la négative comprend les trois points suivants : 1° l'autorisation accordée, le propriétaire de l'atelier insalubre, incommode ou dangereux a un droit absolu, égal à tout autre droit de propriété, semblable à celui qu'a le propriétaire d'un champ : *Neminem lædit qui jure suo utitur*[2]. De deux choses l'une, dit-on en insistant : ou l'exercice de ce droit est un fait licite, ou c'est un fait illicite. S'il est licite, on ne peut pas indirectement le rendre impossible par une condamnation à des dommages-intérêts. S'il est illicite, il faut l'interdire, et cette défense est une attribution de la police[3]. 2° L'article 11 du décret du 15 octobre 1810 accorde une action en dommage à ceux qui seraient lésés par le voisinage d'un établissement créé avant ce décret et maintenu quoiqu'il n'eût été l'objet d'aucune instruction administrative antérieure à la création. Cela se conçoit, dit-on, parce que ces propriétaires n'ayant pas obtenu d'autorisation, il était naturel de réserver au tiers le droit de demander des dommages-intérêts. Que si, au contraire, il s'agit d'établissements autorisés, les tiers ont joui de toutes les garanties créées par la loi pour sauvegarder leur intérêt en même temps que l'intérêt général. Il a été, pour ainsi dire, jugé

[1] Dijon, 6 mars 1877 (D. P. 1878, II, 250) et Cass., Ch. req., 11 juin 1877 (D. P. 1878, I, 409). Les tribunaux pourraient ordonner la suppression, s'il s'agissait de faire exécuter une convention. V. Lamache, *Revue générale d'administration*, 1878, t. II, § 523. C. cass., 10 juillet 1876 (D. P. 1876, I, 478).

[2] V. notre *Précis de droit public et administratif*, p. 338.

[3] *Revue étrangère et française de législation*, 1843, p. 423 et 601, article de M. Duvergier.

administrativement que l'établissement n'offrait pas d'inconvénients pour les voisins, et qu'il ne pouvait causer aucun préjudice dont la réparation pût être exigée. 3° Enfin, les tiers ont le droit de former opposition devant les conseils de préfecture, même après l'autorisation et, s'il y a lieu, peuvent obtenir la suppression de l'atelier. Lorsque la loi donne une compétence directe au conseil de préfecture, il serait anormal de reconnaître aux tribunaux civils une compétence qui leur donnerait le moyen de faire indirectement ce que le conseil de préfecture n'aurait pas voulu consacrer.

597. Nonobstant ces arguments, dont la force ne peut pas être niée, la jurisprudence ouvre aux tiers lésés par le voisinage d'un établissement l'action en dommages-intérêts devant les tribunaux ordinaires[1]. L'autorisation n'est jamais accordée que sous la réserve du droit des tiers ou, comme disaient les anciennes ordonnances, « *sauf notre droit en aultres choses, et d'autrui en toutes.* » L'administration se borne à déclarer qu'au point de vue de l'intérêt général, elle ne met pas obstacle à la création de l'établissement. Mais si un particulier est spécialement lésé, il doit pouvoir réclamer judiciairement, la question n'ayant été jugée administrativement qu'au point de vue de l'intérêt général. Sans doute le fait est licite du moment qu'il a été autorisé par l'administration; mais il n'a ce caractère que dans les rapports du particulier avec l'administration, et nullement à l'égard des tiers dont les droits sont toujours réservés. C'est ainsi que les propriétaires de moulins et usines autorisés peuvent être actionnés en dommages-intérêts par les tiers qui éprouvent un dommage par suite de l'inondation (L. des 28 septembre-6 octobre 1791, tit. II, art. 15 et 16). Il ne faut pas considérer cette disposition comme spéciale à la matière des cours d'eau et donnant lieu à l'application du brocard : *Inclusione unius fit exclusio alterius.* Cet argument *à contrario* nous

[1] C. cass., arr. des 11 et 19 juillet 1826; 28 février 1848; 20 février 1849. Arr. Cons. d'Ét., 7 juillet 1849, *Dufour*; 13 décembre 1861, *ville de Saint-Germain-en-Laye*; Dijon, 6 mars 1877 (D. P. 1878, II, 250) et Cass., Req., 11 juin 1877 (D. P. 1878, I, 409).

éloignerait du droit commun, c'est-à-dire des articles 1382 et 1383 C. civ. La même réponse peut être faite à l'argument tiré de ce que l'article 11 du décret du 15 octobre 1810 n'accorde de dommages-intérêts que pour les établissements antérieurs à 1810 et maintenus par le décret du 15 octobre. Ce ne serait encore qu'un argument *à contrario* dont la conclusion irait contre le droit commun[1]. Il vaut mieux voir dans l'article 11 l'application d'un principe général plutôt que d'y trouver une exception et une dérogation à la règle. Enfin, si les tiers peuvent arriver à la suppression de l'atelier en exerçant le droit d'opposition postérieurement à l'autorisation, nous répondons que le droit d'opposition devant le conseil de préfecture ne s'appliquait pas, dans le système du décret de 1810, aux établissements de première classe et que, par conséquent, ce moyen ne peut pas être invoqué puisque les auteurs du décret de 1810 n'y avaient certainement pas pensé. Si l'opposition avait été considérée comme une garantie suffisante et unique pour les tiers, le droit de former opposition aurait été généralisé aux trois espèces d'établissements dangereux, insalubres ou incommodes, et cependant d'après ce décret les tiers lésés auraient été sans arme contre les établissements de première classe, c'est-à-dire contre les plus dangereux. En résumé, nous disons avec la loi romaine : *Quotiensque aliquid in loco publico fieri permittitur, ita oportet permitti ut* SINE INJURIA CUJUSQUAM FIAT : *et ita solet princeps, quotiens aliud novi operis instituendum petitur, permittere* (L. 2, Dig. *Ne quid in loco publico*, etc., etc.).

598. Il reste à demander quels sont les dommages dont les tiers peuvent demander la réparation. Une jurisprudence qui n'est, il est vrai, établie que par quelques décisions assez anciennes du Conseil d'État ne reconnaît aux tribunaux que le droit d'accorder une indemnité pour *dommages matériels*

[1] Lorsqu'un manufacturier est poursuivi pour défaut d'autorisation, s'il oppose l'existence antérieure au 15 octobre 1810, c'est une question préjudicielle qui doit être jugée par l'autorité administrative C. cass., arr. des 17 juillet 1863 (D. P. 1864, I, 45); 25 novembre 1880 (D. P. 1881, I, 139); 20 novembre 1880 (D. P. 1881, I, 141). Le juge de police doit surseoir et fixer un délai dans lequel la partie devra faire ses diligences.

et non pour *simple dépréciation* causée à la propriété. Suivant cette opinion, la question de dépréciation aurait été tranchée par l'autorisation administrative rendue après enquête de *commodo et incommodo*, et le tiers ne pourrait réclamer que pour dommage direct et matériel, ce qui aurait lieu, par exemple, dans le cas où la fumée de la manufacture brûlerait les récoltes ou les sécherait avant leur maturité. La distinction entre le dommage matériel et la dépréciation est fort usitée dans la jurisprudence du Conseil d'État. Ainsi, en matière de travaux publics, elle n'accorde d'indemnité aux propriétaires lésés par l'exécution des travaux que pour le dommage direct et matériel et refuse, du moins en principe, la réparation du préjudice causé par la dépréciation. Nous disons *en principe* parce que plus d'une fois le Conseil d'État, reculant devant les conséquences de sa doctrine, a vu un dommage direct et matériel dans des circonstances où il n'y avait certainement que simple dépréciation[1]. Au reste le Conseil d'État a abandonné cette distinction pour se rallier à la doctrine de la Cour de cassation[2]. La jurisprudence de la Cour de cassation me paraît avoir posé une règle plus compréhensive et plus juste. Elle accorde une indemnité toutes les fois que l'incommodité de l'établissement dépasse la mesure de la tolérance que les relations de voisinage rendent nécessaire. C'est la règle qui serait applicable aux ateliers et industries non soumis à autorisation ; elle doit également être suivie pour les établissements pourvus de l'autorisation administrative. Cette jurisprudence établit le principe de l'indemnité, en même temps que sa mesure. Si une réparation est due au tiers lésé pour un atelier dispensé d'autorisation préalable, à plus forte

[1] Cons. d'Ét., arr. des 27 décembre 1820, *Lebel*, et 15 décembre 1824, *Le*... — Elle est approuvée par MM. Trébuchet, *Code des établissements dangereux*, etc., etc., p. 98, et par M. de Cornemin, t. I, p. 253. V. cependant, à la p. 223, n° 4, 5e édit. — M. Serrigny, t. III, n° 1175, trouve que cette distinction « n'est qu'une vaine fumée, une abstraction de quintessence aussi fausse en « théorie que non susceptible d'application pratique. »

[2] Arr. sur conflit du 9 juin 1859, *Cuesnot*. C. cass., 20 février 1849-3 décembre 1860, *Nélaton* c. *Cuesnot;* 27 août 1861, *Pertuiset;* 24 avril 1865, *Bourgeois;* 19 mai 1868, *Salines de l'Est;* 25 août 1869, *Beudin*, (D. P. 1869, I, 432).

raison peut-elle être exigée du fabricant autorisé à établir un atelier insalubre. Comment l'autorisation administrative lui conférerait-elle un droit plus étendu que ne fait la loi aux fabricants qui s'établissent en vertu de la liberté du travail et de l'industrie. Toutes les fois donc que le dommage dépassera le préjudice inhérent aux *obligations ordinaires du voisinage*, le tiers lésé pourra réclamer une indemnité. Quant aux obligations ordinaires du voisinage, elles seront reconnues suivant les usages et la situation des lieux. C'est donc une question dont la solution dépend de circonstances nombreuses et variées, et nous ne pouvons pas pousser plus loin la précision de la règle à suivre [1].

599. Le décret du 15 octobre 1810 ne s'applique pas aux manufactures où sont fabriquées, par les employés de l'État, les matières qui doivent être utilisées pour des services publics. L'administration qui est chargée d'imposer des mesures de prudence à l'industrie privée, ne manquera pas de les prendre pour les manufactures dont la direction lui est confiée. Si on la croyait capable de les méconnaître pour elle-même, il ne fau-

[1] C. cass., arr. du 20 février 1849 (Sir., 1849, I, 346), et Cour de Bordeaux, arr. du 15 juillet 1845 (Sir., V., 1847, II, 538). — V. *contrà*, Dufour, *Droit admin.*, t. II, n° 622. A quel tribunal, parmi les tribunaux ordinaires, doit être portée l'action du tiers lésé? D'après l'article 5 de la loi du 25 mai 1838, sur les justices de paix, les juges de paix connaissent jusqu'à 100 fr. en dernier ressort, et, à charge d'appel, à quelque valeur que la demande puisse s'élever, 1° des actions pour dommages *faits* aux champs, fruits et récoltes, soit *par l'homme*, soit *par les animaux*.... » Cette disposition comprend les dommages causés par les établissements insalubres, c'est à-dire par l'homme, indirectement, au moyen de l'établissement insalubre tout aussi bien qu'au dommage causé par le fait immédiat de l'homme. Le texte est conçu en termes assez généraux pour être entendu ainsi, et d'ailleurs la jurisprudence avait interprété de la même manière l'article 10, titre III, de la loi des 16-24 août 1790 qui était rédigé dans les mêmes termes. (V. arr. C. cass. des 18 novembre 1817 et 19 juillet 1826.) En reproduisant la même rédaction, l'article 5 de la loi du 25 mai 1838 a consacré l'interprétation qu'en avait donnée la jurisprudence antérieure. Mais, comme le fait observer M. Serrigny (t. III, n° 1179), le juge de paix n'est compétent qu'autant qu'il s'agit d'un dommage *fait*. Il ne le serait pas si la réclamation avait pour objet un dommage futur aux fruits et récoltes. En d'autres termes, le dommage pour dépréciation lui échappe, et il n'est compétent que pour le dommage actuel et consommé. C. cass., arr. du 25 août 1869, *Beudin* c. *Roumiguière* (D. P. 1869, I, 432).

drait pas lui donner les pouvoirs de surveillance qu'elle est appelée à exercer[1].

L'autorisation préalable en matière d'établissements insalubres ou incommodes est une restriction au principe de la liberté du travail et de l'industrie. Elle est critiquée par les publicistes libéraux qui trouvent inutile ce sacrifice demandé au droit individuel. L'autorisation préalable, disent-ils, ne garantit pas le fabricant contre l'action en justice des tiers lésés; et puisque ces derniers sont souvent obligés de demander réparation devant les tribunaux, les faits démontrent que l'intérêt de la salubrité publique n'est pas entièrement assuré par cette formalité préventive. Le but que le législateur s'était proposé n'étant pas atteint, il semble donc qu'il aurait mieux valu laisser aux particuliers la faculté de s'établir librement, sous leur responsabilité, c'est-à-dire sauf le recours devant les tribunaux par ceux qui éprouveraient un préjudice. C'est le système qui est suivi dans plusieurs pays où la salubrité et la sûreté ne paraissent pas avoir à souffrir de l'absence de précautions préventives. Il est vrai que le décret du 15 octobre 1810 fut le résultat d'une réaction contre les abus que la liberté avait produits. Mais cette expérience est-elle probante? On était fort prompt, au temps où fut fait ce décret, à se décourager de la liberté, et le moindre accident servait de prétexte pour réglementer. Les auteurs de ces critiques concluent qu'il suffirait de réserver aux tiers le droit d'agir en dommages-intérêts devant les tribunaux civils, ou la suppression devant les juridictions administratives[2].

[1] C. d'Ét., 17 mai 1878 (D. P. 1878, III, 82). Cet arrêt décide que l'article 3 de la loi du 8 mars 1875, sur la *fabrication de la dynamite*, ne contient pas une dérogation à la règle qui exempte les manufactures de l'État de l'application du décret de 1810. Le renvoi au décret qu'on lit dans l'article 3 ne doit s'entendre que de la fabrication par l'industrie privée.

[2] V. en ce sens, Vivien, *Études administratives*, t. II, p. 136. L'opinion contraire est soutenue par Serrigny, t. III, n° 1181 : « L'administration, dit-il, prévient un grand nombre d'abus par ces mesures préventives; elle éclaire à la fois les industriels et le public. Si, malgré cela, il reste des abus, c'est qu'ils sont inhérents à la matière, et le système répressif en ferait naître de plus grands encore que le système préventif. Il suffit, pour en être convaincu, de se reporter aux plaintes qui ont amené le décret du 15 octobre 1810. »

§ 5. — Des brevets d'invention.

Sommaire.

600. Lois qui ont successivement réglé cette matière.
601. Le brevet est déclaratif.
602. Formalités pour obtenir le brevet,
603. Matières non brevetables. — Remèdes et combinaisons financières.
604. Le ministre, dans ces deux cas, doit refuser le brevet.
605. Pouvoirs du ministre.
606. Nullité des brevets.
607. Brevets de perfectionnement.
608. Addition au brevet.
609. Brevets des étrangers.
610. Le brevet n'est que temporaire.
611. Demande en nullité du brevet par voie d'action et par voie d'exception.
612. Demande en déchéance.
613. Compétence des tribunaux civils.
614. Compétence des tribunaux correctionnels.
615. Le tribunal correctionnel est juge des exceptions.
616. Autorité de la chose jugée en matière de contrefaçon.
617. Des exceptions qui doivent être renvoyées devant la juridiction administrative.
618. Droit comparé. — Angleterre.
629. — Belgique, Hollande et Luxembourg.
620. — Allemagne.
621. — Espagne.

600. Le législateur n'a pas, au moyen du brevet d'invention entendu constituer une propriété industrielle, bien que dans le langage des praticiens, ces mots soient employés comme équivalents ou synonymes. La perpétuité qui est le caractère de la propriété n'a jamais, dans aucun pays, par aucune loi, été accordée à l'inventeur et les lois qui lui sont le plus favorables ne lui ont reconnu qu'un droit temporaire. C'est un encouragement à la priorité et, pour ainsi dire, une prime à celui qni a fait des efforts pour devancer les autres. Il y aurait excès à lui accorder l'exploitation à perpétuité parce que son invention aurait certainement été trouvée par d'autres un peu plus tard. Ce qu'il était juste de faire, c'était de le rémunérer par un privilège de quelques années pour avoir fait gagner du temps à la société.

La plus ancienne loi sur la matière des brevets d'invention

est la loi anglaise de 1623 qui fut faite sous l'inspiration de Bacon. Longtemps après, les Américains suivirent l'exemple de l'Angleterre, et ce n'est qu'après la Révolution que les brevets d'invention furent, chez nous, l'objet de dispositions législatives. Chronologiquement la loi française ne vint que la troisième; elle date du 7 janvier 1791. La loi du 5 juillet 1844, qui est aujourd'hui encore en vigueur, a conservé les points fondamentaux de la loi antérieure; mais elle contient des changements profonds et nombreux.

601. Toute nouvelle découverte ou invention, dans les divers genres d'industrie, confère à son auteur, qu'il soit Français ou étranger (art. 1er et 27 de la loi), le droit exclusif d'exploiter à son profit ladite découverte ou invention pendant un temps déterminé. « Ce droit, dit l'article 1er, § 2 de la loi, est constaté par des titres délivrés par le gouvernement sous le nom de *brevets d'invention*. » Ainsi, le brevet ne confère pas le droit qui est préexistant; il n'est qu'une condition préalable de l'exercice du droit d'exploiter la découverte ou l'invention. Le caractère du brevet, en effet, est d'être *déclaratif* et non *constitutif*. Aussi ses effets remontent à la date de la demande quel que soit le jour de la délivrance du titre.

602. Pour obtenir un brevet, l'inventeur doit faire à la préfecture de son département une déclaration dont il lui est donné acte. Cette demande est transmise par le préfet au ministre du commerce avec :

1° La description des procédés qui constituent la découverte;

2° Les dessins et échantillons propres à faciliter l'intelligence de la demande;

3° Un bordereau des pièces produites.

Le brevet est délivré par le ministre sans *examen préalable*. Aussi n'est-il pas garanti par le Gouvernement, et la loi exige même, sous certaines pénalités, que toute publication du brevet par annonces ou affiches soit accompagnée de la mention *Sans garantie du Gouvernement*.

603. Le principe du non-examen n'a cependant pas été admis d'une manière absolue, et la loi a déterminé deux espèces d'inventions pour lesquelles il ne doit pas être délivré

de brevet : ce sont les *remèdes* et les *combinaisons financières*. Les remèdes intéressent trop la santé publique pour que leur propagation fût restreinte par le monopole. Le législateur a aussi craint que le charlatanisme ne trouvât dans le brevet un moyen d'exploiter l'ignorance et la crédulité.

Cependant, comme toutes les exceptions doivent être limitées aux cas pour lesquels elles sont établies, on décide, avec grande raison, que celle qui est faite pour les remèdes ne s'applique pas aux préparations ayant le caractère d'un aliment nouveau, ainsi qu'on l'a décidé *en fait*, par exemple, pour le chocolat à l'huile de foie de morue[1].

604. Le ministre a le droit et le devoir de refuser la délivrance du brevet lorsqu'il s'agit de remèdes ou de combinaisons financières, parce que la loi dit formellement que ces découvertes ne sont pas brevetables. Que si, au contraire, il s'agit d'inventions qui ne rentrent pas dans l'une des deux exceptions prévues par la loi du 5 juillet 1844, la délivrance du brevet est obligatoire, sauf aux parties à se pourvoir devant les tribunaux ordinaires pour en contester la validité. Le ministre commettrait un excès de pouvoir, s'il refusait la délivrance du brevet dans les cas où la matière est brevetable sans examen. Le pourvoi au Conseil d'État par la voie contentieuse serait donc admissible contre l'arrêté ministériel qui refuserait le brevet à l'inventeur d'un aliment nouveau, tel que le chocolat à l'huile de foie de morue, sur le fondement que c'est une *préparation pharmaceutique*[2].

[1] Arr. du Cons. d'Ét. du 14 avril 1864, *Laville*. — La disposition de l'article 3 de la loi du 5 juillet 1844, en ce qui concerne les préparations pharmaceutiques, fut attaquée à la Chambre des pairs par MM. Gay-Lussac et Ch. Dupin. La haine du charlatanisme la fit adopter; mais cette préoccupation était puérile, parce que le charlatanisme sait varier ses formes, et, suivant l'expression de M. Renouard, c'est « un Protée qui trouve toujours moyen d'échapper à la prohibition de la loi. » Quant au motif tiré de ce que, dans l'intérêt de la santé publique, il ne faut pas soumettre les remèdes au monopole, il serait facile, comme l'ont fait expressément plusieurs législations étrangères, de corriger cet inconvénient par une extension de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

[2] Cette doctrine a été consacrée par l'arrêt précité du Conseil d'État, du

605. A quelle limite s'arrête le pouvoir du ministre? Le ministre doit-il délivrer le brevet par cela seul que l'inventeur ne qualifie pas sa découverte de remède ou de combinaison financière, ou bien a-t-il le droit de rechercher au fond si l'invention a ou non les caractères d'un remède ou d'une combinaison de finances? La disposition de la loi serait vaine si le moindre déguisement suffisait pour arrêter le ministre. Son droit de rejet ne recevrait pas d'application parce qu'il est impossible de supposer qu'un inventeur aura la maladresse, en présence des termes formels de l'article 3 de la loi du 5 juillet 1844, de qualifier naïvement sa découverte de remède ou combinaison de finances. Il faut donc reconnaître que le ministre pourra rechercher, sous l'écorce des termes employés, si au fond l'invention pour laquelle le brevet est demandé présente ou non le caractère d'une des deux matières non brevetables[1].

14 avril 1864, *Laville*. L'arrêt a été rendu conformément aux conclusions de M. Faré, commissaire du Gouvernement. (V. les conclusions dans le recueil de Lebon, 1864, p. 339, 340 et 341.) L'opinion consacrée par cet arrêt a été soutenue par M. de la Chère, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, dans un article qu'a publié le *Bulletin des tribunaux*, du 1er août 1864. M. de la Chère exprime le regret que ledit arrêt n'ait pas dénié expressément au ministre le droit de juger au fond le caractère de l'invention pour savoir si elle rentre ou non dans l'exception. Il voudrait qu'une demande de brevet sur une matière non exceptée par l'article 3 de la loi du 5 juillet 1844 fût accueillie favorablement par le ministre, aux risques et périls de l'inventeur. Ainsi, dans ce système, toute demande, par cela seul qu'elle ne serait pas qualifiée remède ou combinaison financière, devrait être suivie d'une délivrance de brevet, le ministre n'ayant pas le droit d'examen préalable. « Distinguons pourtant, dit M. Pouillet, entre le produit qui est et ne peut être qu'un remède et le produit qui peut avoir d'autres usages. Ainsi l'acétate de plomb peut être tout à la fois considéré comme remède et comme produit nécessaire à la teinture; si sa découverte n'était pas brevetable dans le premier cas, elle l'était certainement dans le second. » *Traité théorique et pratique des brevets d'invention*, p. 89.

[1] L'arrêt du Cons. d'Ét. du 14 avril 1864, *Laville*, ne refuse pas au ministre le droit de rechercher si, d'après les faits, l'invention est ou non brevetable. Il décide seulement qu'il y a excès de pouvoir lorsque le ministre refuse à tort le brevet, la matière étant brevetable par sa nature. Dans l'article publié par le *Bulletin des tribunaux* du 1er août 1864, M. de la Chère soutient que le ministre n'a pas le droit de juger, en dehors du *titre de la*

606. Toutes les découvertes et inventions, autres que les remèdes[1] et les combinaisons de finances, sont brevetables en ce sens que le brevet doit être délivré par le ministre, à peine d'excès de pouvoir. Seulement la validité du brevet peut être contestée par les parties intéressées devant les tribunaux ordinaires.

Le brevet est nul *ab initio* ou *ex post facto*. Il est nul, dès le principe, si la découverte ou l'invention n'était pas nouvelle. Alors, en effet, il n'y avait pas découverte ni, par conséquent, lieu à rémunérer un service rendu. Au reste, toute découverte ou invention ne peut pas être l'objet d'un brevet valable. Ainsi les découvertes scientifiques, tant qu'elles ne sortent pas de l'abstraction, ne pouvant donner lieu à aucune exploitation pécuniaire, le brevet délivré pour une invention de cette nature serait nul. Le savant a la propriété littéraire de ses ouvrages; il n'a pas de propriété industrielle parce que sa théorie n'a aucun caractère industriel. Sans doute il rend un service signalé en découvrant des lois qui contiennent en germe des résultats féconds; mais à chacun son mérite et sa récompense. Le savant a la gloire et la propriété littéraire. Celui-là seul a droit à une récompense industrielle qui applique les idées générales à l'industrie.

La loi considère comme susceptibles d'un brevet valable :

1° L'invention des nouveaux produits industriels;

2° L'invention de nouveaux moyens;

mande, l'objet même de l'invention. Cette opinion est, selon nous, excessive, parce que, si elle était admise, l'article 3 de la loi du 5 juillet 1844 serait inutile faute d'exécution possible. Il serait facile en effet de décrire un produit quelconque sans le qualifier expressément de *remède* ou de *combinaison financière*.

[1] Le mélange de gluten et de chocolat est un aliment brevetable; le pharmacien qui en y ajoutant du sel de Vichy en fait un médicament ne peut ni obtenir un brevet ni être poursuivi comme contrefacteur. C. cass., 14 décembre 1855, *Durand*. Le fait que l'eau *de mélisse des carmes* est quelquefois administrée comme médicament n'en change pas le caractère et n'en fait pas un produit pharmaceutique. C. cass., 8 mai 1868 (D. P. 1868, I, 507). Les cosmétiques et les eaux dentifrices ne sont pas considérés comme des produits pharmaceutiques.

3° L'application nouvelle des moyens connus, pour l'obtention d'un résultat ou d'un produit industriels.

Le brevet ne serait pas valable s'il avait pour objet des découvertes négatives, celles par exemple qui consisteraient à démontrer le vice des moyens de fabrication employés jusqu'alors. La loi ne récompense que les découvertes positives. Il faut ou un *produit,* c'est-à-dire un objet matériel obtenu par l'inventeur et destiné à entrer dans le commerce tel qu'une étoffe, une machine, un instrument[1]; ou un *résultat,* c'est-à-dire un effet nouveau d'un moyen connu ou un meilleur usage de son emploi. « Par exemple, dit M. Pouillet, parvenir à la combustion inodore des huiles de schiste ou de pétrole, c'est obtenir un résultat, ce n'est pas créer un produit. De même, augmenter la portée des armes à feu, développer le volume des sons dans les instruments de musique, sont autant de résultats; l'arme à feu, l'instrument de musique, avec lesquels on aura obtenu ce résultat, pourront constituer, par leur combinaison mécanique spéciale, un produit particulier; mais on voit clairement que le fait d'une portée plus longue dans l'une, d'un volume de son plus nourri dans l'autre ne constituent pas, en dehors d'une disposition mécanique particulière, un produit nouveau[2]. »

Le *moyen,* qui est aussi brevetable, est tout agent, organe ou procédé qui conduit à l'obtention soit d'un produit soit d'un résultat. L'*agent,* est le moyen chimique; l'*organe* est le moyen

[1] Celui qui obtient un brevet pour un produit nouveau a un droit d'exploitation exclusif même à l'égard de l'inventeur qui arriverait par un autre moyen à fabriquer le même produit : « Supposez, dit M. Pouillet, qu'un chimiste obtienne, au moyen d'un appareil distillatoire connu, un produit chimique jusque-là inconnu, une nouvelle matière colorante. Si un autre inventeur découvre un moyen d'obtenir le même produit non plus par distillation mais à l'aide d'un appareil électrique particulier, il ne pourra pas se servir de cet appareil; il ne pourra pas l'exploiter tant que durera le premier brevet (p. 23). »

[2] L'étendue du brevet, en cas de résultat nouveau, diffère de l'étendue du brevet pour un produit nouveau. Celui qui, le premier, trouve un résultat, ne peut en interdire la recherche aux autres. « Il est évident, dit M. Bédarride, que l'industrie eût été paralysée dans son essor si l'obtention d'un résultat nouveau par un moyen peut-être fort défectueux, eût empêché de le réaliser par des moyens infiniment supérieurs (n° 60). »

mécanique; le *procédé* est toute combinaison des moyens chimiques ou mécaniques. La combinaison d'éléments connus, bien que toutes les parties soient tombées dans le domaine public, est susceptible d'être brevetée[1].

607. Indépendamment des brevets ordinaires, la loi admet les brevets de perfectionnement (art. 17 et 18 de la loi du 5 juillet 1844). Toute personne a le droit de demander un brevet de perfectionnement pour l'amélioration d'une fabrication déjà brevetée. Le législateur a cependant pensé qu'il était juste d'accorder au premier inventeur un délai pour qu'il eût le temps de donner à sa découverte les développements qu'elle comporte. Il est à présumer que l'inventeur, tout entier à son invention, a été absorbé par le soin d'exécuter son idée, et qu'il n'a pas eu le temps de chercher les développements ou perfectionnements dont sa découverte était susceptible. Afin de concilier, autant que possible, les droits du premier inventeur avec le mouvement de l'industrie, la loi veut que pendant l'année qui suit la délivrance du brevet (ou au moins le dépôt des pièces), les demandes pour brevets de perfectionnement soient remises sous cachet, et qu'on ne les ouvre qu'à l'expiration de l'année. Une demande en brevet de perfectionnement, faite par l'inventeur dans ce délai, serait préférée à la demande même antérieure qu'aurait déposée un autre demandeur.

608. L'inventeur a le droit, à son choix, de demander un brevet de perfectionnement ou une addition au brevet primitif. S'il ne prend qu'une addition, le supplément ne durera pas plus que le brevet principal. Que si, au contraire, il prend un brevet de perfectionnement, la prorogation vaudra pour une période entière de quinze ans. N'y aurait-il pas alors toujours profit à prendre un brevet de perfectionnement au lieu d'une addition? Incontestablement il y aurait avantage pour le fond; mais il faut considérer aussi que le certificat d'addition ne donne lieu qu'au paiement d'un droit de 20 fr., tandis que le brevet de perfectionnement serait taxé à 100 fr. par an.

[1] C. de Paris, 28 janvier 1879 (D. P. 1880, II, 105); 31 mai 1879 (D. P. 1880, II, 112).

609. L'article 29 de la loi du 5 juillet 1844 donne aux inventeurs le droit de prendre des brevets en France pour des découvertes brevetées à l'étranger et pour le temps pendant lequel elles jouiront, à l'étranger, du monopole de l'exploitation. Il faut donc pour l'application de cet article : 1° que la découverte soit brevetée à l'étranger; 2° que le brevet ne soit pas périmé à l'étranger[1]; 3° que le brevet en France soit pris par l'inventeur. Comme le brevet ne peut être pris que par l'inventeur, la loi de 1844 ne donne pas à cette espèce de brevet le nom de *brevet d'importation;* elle le désigne purement et simplement par l'expression générale de *brevet d'invention*. Elle a voulu marquer par ce changement de terminologie l'abrogation de la disposition de la loi du 7 janvier 1791, qui permettait de donner un brevet à celui qui importait une découverte faite à l'étranger, alors même qu'il n'en aurait pas été l'inventeur.

610. Le brevet d'invention n'est que temporaire et, en le demandant, l'inventeur est tenu de déclarer s'il le prend pour cinq, dix ou quinze années. Cette option paraît vaine puisque le breveté peut cesser de payer, quand il le veut, et que le défaut de paiement entraîne seulement la fin de son brevet. Il semble même que l'inventeur a intérêt à choisir le maximum de la durée, qui est de quinze ans, sauf à laisser tomber son droit en cessant de payer les annuités. L'intérêt se manifeste en cas de cession du brevet. En effet, la première condition de la transmission est l'acquittement de toutes les annuités à échoir, et c'est d'après la déclaration au moment de la délivrance du brevet qu'est fixé le nombre des annuités à payer[2].

611. Les brevets d'invention peuvent être attaqués, soit par

[1] Si le brevet durait en France alors qu'il serait éteint à l'étranger, notre industrie serait sous le régime du monopole tandis qu'à l'étranger l'industrie similaire serait libre. Aussi toute cause qui entraîne la chute du brevet à l'étranger a-t-elle le même effet en France. Cass., Ch. civ. rej., 28 juin 1881 (D. P. 1882, I, 252). *Contrà*, Pouillet, n° 243 et Bozérian, *Journal de droit international privé*, 1877, p. 217.

[2] La cession du brevet ne peut être faite que par acte notarié; il faut, en outre, pour qu'elle soit valable à l'égard des tiers, qu'elle soit enregistrée au

voie d'action soit par voie d'exception, pour cause de *nullité* ou de *déchéance*.

La nullité est concomitante du brevet et se tire des circonstances qui ont, à l'origine, affecté le prétendu droit de l'inventeur. Ainsi le brevet est nul s'il a été délivré pour une application industrielle qui n'était pas nouvelle (art. 30-1° de la loi du 5 juillet 1844); s'il avait pour objet une des inventions qui, d'après l'article 3, ne sont pas brevetables, c'est-à-dire un remède ou une combinaison de finances (art. 30-2°). Il est vrai que dans ce cas, le ministre ne doit pas délivrer le brevet; mais s'il l'avait donné par erreur, les parties intéressées n'en pourraient pas moins faire valoir leurs droits judiciairement. D'après le 3° de l'article 30, il y a également nullité « lorsque « les brevets portent sur des principes, méthodes, systèmes, « découvertes et conceptions théoriques *dont on n'a pas indiqué « les applications industrielles.* » Au contraire, les théories scientifiques peuvent être l'objet d'un brevet valable du moment que l'inventeur indique *ses applications industrielles.* Un exemple, qui a été cité dans la discussion de la loi de 1844, fera comprendre la portée de cette disposition. On avait eu, depuis longtemps, l'idée de préserver les tuyaux de l'oxydation en les recouvrant d'une couverture en zinc; mais on s'était arrêté devant l'objection tirée de ce que le zincage n'empêcherait pas l'oxydation à l'intérieur, ce qui rendrait la dépense inutile. Le savant qui a prouvé que la superposition du zinc mettait le fer dans un état voltaïque rendant impossible l'oxydation à l'intérieur a fait une démonstration scientifique avec indication d'une application industrielle. Aussi, d'après l'article 30-3°, cette découverte serait-elle brevetable[1]. Il y a également nul-

secrétariat de la préfecture du département dans lequel la cession a été faite, Entre les parties, la cession est parfaite par l'effet de l'acte notarié; car l'enregistrement n'est exigé par l'article 20 de la loi du 5 juillet 1844 que pour les effets à *l'égard des tiers*. La cession du brevet d'invention, même *inter partes*, est donc un contrat solennel.

[1] C'est à la suite de cet exposé par Arago que furent introduits dans le 3° de l'article 30 ces mots : « *dont on n'a pas indiqué les applications industrielles* » (Séance du 16 avril et *Moniteur* du 17 avril 1844).

lité si le brevet avait pour objet une invention contraire aux lois et bonnes mœurs, ou s'il indiquait frauduleusement une invention autre que celle qui est l'objet réel du brevet (art. 30-5°). Au reste, il a été jugé, avec raison, que l'insuffisance du titre de la découverte n'est pas une cause de nullité, lorsque ce titre est complété par les énonciations du mémoire descriptif, et ne contient aucune énonciation frauduleuse de nature à tromper les tiers sur l'objet qui fait la matière de l'invention [1]. Le brevet est également nul lorsque la description jointe au brevet n'est pas suffisante pour l'exécutiou de l'invention, ou s'il n'indique pas d'une manière complète et loyale les véritables moyens de l'inventeur (art. 30-6°). Enfin il y aurait nullité si le brevet avait été obtenu contrairement à l'article 18, c'est-à-dire contrairement au droit de l'inventeur, qui a privilège pendant une année pour obtenir un brevet de perfectionnement.

La validité du brevet ne dépend pas de l'importance de l'application industrielle pour laquelle on la demande. Quelque petite qu'elle soit, l'invention est brevetable, et c'est ainsi qu'on a vu des fortunes édifiées par l'exploitation du brevet pour les *ballons captifs* et de celui pour la fabrication des boutons en porcelaine. L'usage de ces objets a prouvé que cette application répondait à un véritable besoin, et qu'elle a été un service rendu au public [2].

612. La déchéance résulte de circonstances qui sont postérieures à la délivrance du brevet. Ces causes sont énumérées dans l'article 32 de la loi du 5 juillet 1844 modifié par la loi du 31 mai 1856. « Sera déchu de tous ses droits : 1° le breveté qui n'aura pas acquitté son annuité avant le commencement de

[1] C. cass., arr. du 8 mars 1865 (D. P. 1865, I, 262).

[2] MM. Renouard, n° 66; Étienne Blanc, p. 257; Dalloz, *Répertoire*, v° *Brevet d'invention*, n° 51 (t. VI, p. 575). — V. aussi arr. C. cass. du 30 décembre 1845, *Couseaux*. La Cour de cassation a décidé que l'invention de moyens nouveaux ou l'application nouvelle de moyens connus, tendant à obtenir un produit ou un résultat industriel est brevetable sans qu'on ait à tenir compte du peu d'importance de la découverte. Spécialement la simplification dans le mécanisme pour faire parler des poupées est brevetable. Cass. 24 mai 1881 (D. P. 1881, I, 455).

chacune des années de son brevet [1]; 2° le breveté qui n'aura pas mis en exploitation sa découverte en France, dans le délai de deux ans, à dater de la signature du brevet, ou qui aura cessé de l'exploiter pendant deux années consécutives, à moins qu'il ne justifie des causes de son inaction; 3° le breveté qui aura introduit en France des objets fabriqués en pays étranger et semblables à ceux qui sont garantis par son brevet. Néanmoins le ministre du commerce pourra autoriser l'introduction : 1° des modèles de machines; 2° des objets fabriqués à l'étranger, destinés à des expositions publiques ou à des essais faits avec l'assentiment du Gouvernement. »

A ces trois causes de déchéance, le projet de loi en ajoutait une quatrième résultant de la *récidive* pour défaut d'insertion, dans les enseignes et les affiches, des mots : *sans garantie du Gouvernement*. Mais, cette sanction ayant été jugée trop sévère, la déchéance fut remplacée par une amende portée au double de celle qui peut être prononcée pour la première condamnation. Or la première condamnation est de 50 à 1,000 fr. d'amende (art. 33 de la loi du 5 juillet 1844).

613. La question de nullité ou de déchéance est posée, tantôt par action principale devant le tribunal civil, tantôt par exception devant le tribunal correctionnel en réponse à une action en contrefaçon. Le prévenu peut répondre au poursuivant que son brevet était nul ou périmé et que, par conséquent, il n'y a pas de contrefaçon (art. 46 de la loi du 5 juillet 1844).

L'action pour cause de déchéance appartient aux parties intéressées. Le ministère public n'a pas qualité pour l'intenter, parce que le brevet ayant été valablement délivré à l'origine, il ne peut pas y avoir de question intéressant l'ordre public. Il en est autrement des actions en nullité. En certains cas, elles

[1] La suppression de l'annuité a été demandée, et comme elle n'est pas une ressource financière sérieuse, elle serait déjà prononcée si on ne craignait de donner aux demandes de brevet un développement extraordinaire. La question ayant été portée devant le Sénat du second Empire, le 25 juin 1867, par le rapport d'une pétition tendant à la suppression de la taxe, un orateur donna spirituellement cette définition de la découverte : « Un délit puni d'une amende de 100 fr. par an. »

intéressent l'ordre public, et le ministère public a le droit et le devoir de les intenter. Ainsi le ministère public peut agir lorsque le brevet a été délivré pour une invention non brevetable, ou pour une découverte illicite, ou s'il y a eu indication frauduleuse de l'invention (art. 30-2°, 3°, 4°). Dans les autres cas de nullité et dans tous ceux où il y a déchéance, le ministère public, n'est que *partie jointe*. Ces matières sont communicables au ministère public (art. 36 et 37 de la loi du 5 juillet 1844).

Lorsqu'elle est portée devant les tribunaux civils, l'action en nullité doit être instruite et jugée comme *affaire sommaire*, conformément aux articles 405 et suiv. C. proc. civ. La demande est formée devant le tribunal du domicile du défendeur. Si elle était intentée simultanément contre le breveté et plusieurs cessionnaires partiels du brevet, elle serait portée, d'après l'article 35, devant le tribunal où le titulaire du brevet a son domicile. Cette disposition contient une dérogation au droit commun. puisque, d'après le Code de procédure civile, le demandeur pourrait, à son choix, porter l'action devant le tribunal du domicile de l'un des défendeurs (C. proc. civ., art. 59).

614. L'action correctionnelle en contrefaçon peut être introduite par citation directe devant le tribunal. Quant à l'action du ministère public, la loi exige comme préalable la plainte de la partie intéressée (art. 45 de la loi du 5 juillet 1844).

La contrefaçon est un délit qui résulte de la fabrication du produit breveté ou de l'application du moyen qui est l'objet du brevet. Il est puni d'une amende de 100 à 2,000 fr., et, en cas de récidive, d'un emprisonnement d'un mois à six mois (art. 40 et 41 de la loi du 5 juillet 1844). L'emprisonnement d'un mois à six mois peut être prononcé, en dehors du cas de récidive pour la première fois, si le contrefacteur est un ouvrier ou un employé ayant travaillé dans les ateliers du breveté, ou si le contrefacteur, s'étant associé avec un ouvrier ou un employé du breveté, a eu connaissance, par ce dernier, des procédés décrits au brevet[1].

[1] L'achat d'un produit contrefait n'est pas un fait de complicité du délit

615. Le tribunal correctionnel saisi de l'action en contrefaon peut juger toutes les exceptions fondées sur la nullité ou la léchéance du brevet (art. 46 de la loi du 5 juillet 1844). Si l'arcicle 46 n'avait pas pris cette précaution, le prévenu n'aurait amais manqué, devant le tribunal correctionnel, d'opposer 'exception pour gagner du temps. Or, en pareil cas, il est bien rrai de dire que *le temps est de l'argent*, le contrefacteur pourant pendant les longueurs d'un procès fabriquer assez activenent pour faire sa fortune au détriment du véritable inventeur. En donnant au tribunal correctionnel le droit de juger les exceptions de nullité ou de déchéance, l'article 46 de la loi du 5 juillet 1844 a coupé court à cette manœuvre, et assuré la solution aussi prompte que possible du litige.

616. Lorsque l'action en nullité ou déchéance est portée *principaliter* devant le tribunal civil, il y a chose jugée définitivement entre les parties, tant pour l'avenir que pour le passé, et il est certain judiciairement que le brevet est nul ou valable, la question ayant été posée d'une manière générale. Au contraire, si le tribunal correctionnel a été saisi, et que l'exception de nullité ou de déchéance ait été posée pour un délit de contrefaçon, la question pourrait être reprise à l'occasion de nouveaux faits de contrefaçon, c'est-à-dire d'un délit nouveau. La décision sur le premier délit n'emporte pas l'autorité de la chose jugée sur le second, et la question de nullité ou de déchéance peut, même entre les parties qui ont déjà plaidé, être mise en discussion au sujet de faits nouveaux. Cette différence s'explique parce que, dans le cas d'action principale, la question de validité ou de déchéance était l'objet même du procès, tandis que devant le tribunal correctionnel l'exception n'était qu'un moyen de repousser l'action en contrefaçon. Aussi ce moyen peut-il être opposé toutes les fois qu'il s'agit d'une poursuite nouvelle.

617. Il est une catégorie d'exceptions qui ne pourraient être jugées ni par les tribunaux civils ni par les tribunaux cor-

de contrefaçon, s'il a été fait pour l'usage personnel de l'acheteur. Il y aurait complicité si l'achat avait été fait dans un but industriel. C. cass., Crim., 5 février 1876 (D. P. 1877, I, 967).

rectionnels, et pour lesquelles ceux-ci devraient renvoyer à la juridiction administrative. Si, par exemple, devant le tribunal, une partie prétendait ou que le brevet n'a pas été délivré ou que, par erreur, le brevet n'a pas été délivré conforme à la demande, il y aurait lieu à interpréter le brevet, et les tribunaux renverraient devant le ministre qui l'a délivré : *Ejus est interpretari cujus est condere*[1]. La décision du ministre, en ce point, pourrait d'ailleurs être attaquée par la voie contentieuse; car il s'agit de savoir si le brevet est correspondant à la demande, ce qui est une question susceptible de discussion contentieuse. Mais si la réponse du ministre n'était pas attaquée par les parties intéressées, le tribunal ne pourrait pas d'office renvoyer les parties à se pourvoir au Conseil d'État, sous prétexte que la lettre du ministre ne tranche pas *définitivement* la question. Elle la tranche tant qu'il n'y a pas de pourvoi formé contre la décision qu'elle contient.

DROIT COMPARÉ.

618. Angleterre. — D'après la loi du 1er juillet 1852 (*Acte portant amendement à la loi sur les patentes d'invention*), l'inventeur qui veut obtenir des lettres patentes protégeant son invention, adresse une pétition à la Reine et dépose au bu-

[1] V. arr. Cons. d'Ét. du 27 mai 1863, *Guérineau-Aubry*. Le ministre avait répondu qu'aucune erreur n'était contenue dans le brevet du 26 décembre 1854. Aussi l'arrêt du Conseil d'État porte que « cette réponse du « ministre ne soulevait aucune question qui fût de nature a être soumise au « Conseil d'État par la voie contentieuse » (Lebon, 1863, p. 443). La Cour de Paris, par un premier arrêt du 13 mars 1862, avait renvoyé les parties à se pourvoir devant l'autorité administrative. Lorsque le sieur Guérineau revint devant la Cour avec la lettre du ministre, la Cour refusa de voir dans cette lettre autre chose qu'un avis ayant exclusivement le caractère consultatif, et renvoya les parties à se pourvoir au Conseil d'État par la voie contentieuse (Arr. de la Cour de Paris du 5 juin 1862). Cette décision était vulnérable, parce que le ministre avait décidé comme juge de première instance, et qu'il n'appartenait pas à l'autorité judiciaire de renvoyer devant le Conseil d'État, juge d'appel, alors qu'aucune partie ne s'était pourvue contre la décision du ministre, juge de première instance.

reau des commissaires des patentes d'invention, une description par écrit appelé *spécification provisoire* et faisant connaître la nature de l'invention. Les commissaires l'envoient à l'un des magistrats faisant partie de la commission et celui-ci, s'il trouve la description suffisante, donne un certificat *d'admission provisoire* dont l'effet dure six mois. L'invention peut alors être publiée et employée pendant six mois à partir de la date de ce certificat. Les lettres patentes qui sont ensuite délivrées, confèrent à l'inventeur un droit exclusif d'exploitation pendant 14 années. Des propositions ont récemment été faites au parlement d'Angleterre pour porter à un an la durée du certificat provisoire et à vingt ans la durée des lettres patentes.

619. Belgique, Hollande et Luxembourg. — La Belgique, la Hollande et le Luxembourg ont été longtemps régis par une loi du 25 janvier 1817 qui n'est plus en vigueur dans aucun des trois pays. La Hollande l'a abrogée en 1869 sans la remplacer, de sorte qu'il n'y a plus dans les Pays-Bas de loi sur les brevets d'invention et que toutes les inventions tombent dans le domaine public. Elle a été remplacée en Belgique par les lois des 24 mai 1854 et 27 mai 1857. Elle a été, dans le grand-duché de Luxembourg, remplacée par la loi du 30 juin 1880. Celle-ci s'est beaucoup rapprochée de la loi allemande du 25 mai 1877 et cela devait être, car le grand-duché ne pouvait qu'adopter la législation, en cette matière, du pays avec lequel il entretient le plus de relations d'affaires. L'imitation n'a cependant pas été une reproduction et il existe entre les deux lois plus d'une différence, mais les traits principaux sont les mêmes.

La Belgique a renoncé au système de *l'examen préalable* qu'admettait la loi de 1817 et aujourd'hui les brevets sont délivrés sans examen et sans garantie, les tribunaux étant juges de la validité ou de la nullité du brevet.

« Il sera délivré, dit l'article 1er, des brevets pour les inventions nouvelles, susceptibles d'une exploitation industrielle. Sont exceptées : 1° les inventions dont l'exploitation serait contraire aux lois ou aux bonnes mœurs; 2° celles qui ont pour objet des aliments ou autres objets de consommation, des pro-

duits pharmaceutiques, des substances obtenues par un moyen chimique, à moins qu'il ne s'agisse d'un procédé déterminé pour la fabrication de ces objets.

« Art. 2. Une invention n'est pas considérée comme nouvelle lorsque, au moment de la déclaration faite sur le fondement de la présente loi, elle se trouve déjà décrite assez nettement dans des imprimés rendus publics ou qu'elle est assez notoirement exploitée soit dans le grand-duché, soit dans l'un des États de l'Union douanière allemande pour que l'exécution par d'autres personnes expertes paraisse possible. »

L'effet du brevet est défini par l'article 4 qui distingue suivant qu'il s'agit d'un *produit nouveau* ou d'un *procédé*. Pour les produits, l'effet sera que nul ne pourra, sans l'autorisation du titulaire, fabriquer industriellement, mettre dans le commerce ou exposer en vente l'objet de l'invention. Si l'objet consiste dans un procédé, une machine ou un engin industriel quelconque, dans un outil ou dans tout autre instrument de travail, nul ne pourra, sans l'autorisation du breveté, industriellement appliquer le procédé ou faire usage de l'objet de l'invention.

La durée du brevet qui, en Belgique, est de vingt ans, a été fixé à 15 années par la loi du Luxembourg; dans les deux pays la durée est unique pour tous les brevets, et la loi ne laisse pas, comme en France, la faculté aux parties de prendre un brevet pour 5, 10, 15 années. La taxe qui, chez nous, est uniformément de 100 francs par année, pour les premières comme pour les dernières années, est progressive d'après la loi luxembourgeoise. Faible au début, car elle commence à 10 francs, elle s'élève jusqu'à 150 francs qui est le taux de la 15e année.

Un arrêté grand-ducal peut supprimer un brevet, sur l'avis du Conseil d'État, pour cause d'utilité publique. « En ce cas, le breveté a droit, à la charge de l'État, à une indemnité qui, à défaut d'entente, sera fixée judiciairement » (art. 5). Mais le principe de *l'indemnité préalable* n'est pas appliqué à cette espèce d'expropriation[1].

[1] La loi allemande qui admet aussi l'expropriation des brevets n'a pas adopté *l'indemnité préalable* en cette matière : V. *Annuaire de la Société de législation comparée*, 1881, p. 411 et 412. *Notice et notes* de M. Lyon-Caen.

L'article 12 consacre le principe du non-examen. « Les brevets dont la demande aura été régulièrement formée seront délivrés, sans examen, aux risques et périls des demandeurs et sans garantie, soit de la réalité, de la nouveauté ou du mérite de l'invention, soit de la fidélité ou de l'exactitude de la description. — Un arrêté du membre du gouvernement chargé des affaires du commerce et de l'industrie, constatant la régularité de la demande, sera délivré sans frais au demandeur et constituera le brevet d'invention. — A cet arrêté sera joint le duplicata certifié de la description et des dessins mentionnés à l'article 10. — Le même arrêté sera inséré par extrait au *Mémorial*.

« Le refus du gouvernement de délivrer le brevet donne lieu à un recours au Conseil d'État, comité du contentieux, statuant avec juridiction directe[1]. »

Les actions en nullité du brevet sont portées devant le tribunal civil de l'arrondissement. — L'affaire est jugée sommairement; elle est communicable au ministère public. Le ministère public peut intervenir; il peut aussi demander par action principale la nullité absolue du brevet.

Le défaut d'exploitation entraîne la déchéance du brevet après trois ans; mais tandis que chez nous la déchéance est appréciée par les tribunaux, la loi luxembourgeoise dispose qu'en ce cas le retrait du brevet sera prononcé par arrêté grand-ducal, sauf le recours au Conseil d'État, comité du contentieux (art. 18).

Les délits de contrefaçon sont portés devant le tribunal correctionnel; mais d'après la loi de Luxembourg, le tribunal correctionnel n'est pas juge des exceptions. L'article 21 repousse formellement l'application de la règle admise par l'article 46 de notre loi. « Le tribunal, saisi de l'action, renverra les par-

[1] Dans une note sous l'art. 12, M. Lyon-Caen fait observer que la loi de 1817 accordait au gouvernement la faculté de refuser, même sans donner de motifs, les brevets qui lui étaient demandés. Aucun recours n'était possible. « La loi française, ajoute-t-il, ne parle point du recours possible au Conseil d'État; mais les principes généraux du droit doivent le faire admettre sans difficulté » (*Annuaire*, 1881, p. 415-416. — Chez nous c'est le recours, par la voie contentieuse, pour excès de pouvoir, comme nous l'avons vu plus haut.

ties devant la justice civile compétente pour faire statuer sur les exceptions qui seront tirées par le prévenu, soit de l'extinction, de la nullité ou de la déchéance du brevet, soit des questions relatives à la propriété du brevet. »

630. Allemagne. — La législation sur la matière des brevets n'est uniforme en Allemagne que depuis la loi du 25 mai 1877. On en comptait avant jusqu'à 29 et même l'inventeur qui avait pris le soin de mettre son invention sous la protection de tant de lois n'était pas pleinement garanti; car dans quelques petits États de la confédération, il n'y avait pas de loi et toute personne pouvait fabriquer les produits brevetés ailleurs.

La définition des matières brevetables et des effets du brevet sont définis de la même manière que dans la loi de Luxembourg. La loi de Luxembourg n'est même, à cet égard, que la reproduction de la loi allemande. — La durée est aussi fixée à quinze ans et la taxe est progressive avec les années. De cinquante francs pour la première année, elle est augmentée de 10 marcs pour chacune des années suivantes (50, 60, 70, 80, 100, etc.). Mais l'article 8, § dernier, ajoute : « Le breveté qui prouvera son indigence pourra obtenir des délais pour le paiement des taxes de la première et de la seconde année jusqu'à la troisième et même la remise complète si le brevet s'éteint pendant la troisième année. »

Le brevet peut être demandé par tout inventeur allemand ou étranger. Mais « les personnes n'habitant pas l'Allemagne ne pourront réclamer la délivrance d'un brevet et faire valoir les droits qui en dérivent, qu'autant qu'elles auront constitué un représentant en Allemagne. Celui-ci aura le droit de représenter le breveté dans la procédure réglée par la présente loi, comme dans les procès civils relatifs au brevet » (art. 12). C'est le domicile de ce représentant qui détermine la compétence du tribunal pour les actions à exercer contre lui.

Ce qui est spécial à la loi allemande, ce qu'on ne retrouve pas dans la loi luxembourgeoise, bien que celle-ci lui eût fait de nombreux emprunts, c'est *l'office des brevets* (Patentamt). L'office est composé de membres permanents, au nombre de

is, et de membres non-permanents qui sont nommés pour q ans. Les membres permanents, sont nommés par l'empe- ır d'Allemagne, sur la proposition du conseil fédéral. Les mbres non permanents sont aussi nommés par l'empereur, is la présentation du conseil fédéral n'est pas exigée. Les ctionnaires attachés à l'office sont nommés par le chancelier l'Empire. L'office siège à Berlin; il est divisé en sept sec- ns, conformément à l'ordonnance du 18 juin 1877. Une sections, la septième, est spécialement chargée des déci- ns relatives à la nullité et au retrait des brevets. Les six res sont chargées, suivant la matière, de la délivrance des vets. La compétence de l'office est ainsi définie par l'article de la loi. « La délivrance, la déclaration de nullité et le ait des brevets émaneront de l'office des brevets d'inven- ı. »

es décisions de l'office des brevets ne sont pas souveraines; pel peut être porté devant le tribunal suprême de com- ce, contre celles qui prononcent la nullité ou le retrait (art. le la loi). L'article 25 dit aussi qu'un « recours est ouvert profit du demandeur en brevet contre la résolution qui re- ssera la demande. » — Lorsque la demande a été repoussée, renteur en peut déposer une nouvelle en payant un droit 0 marcs. Si elle a été formée irrégulièrement, le deman- r est invité par l'office à faire disparaître les irrégularités lui sont signalées et ce n'est qu'à défaut de régularisation le rejet est prononcé. Il pourrait d'ailleurs se faire que l'of- se fût trompé sur l'irrégularité et qu'il eût à tort décidé la demande était irrégulière; c'est en ce cas que l'article le la loi ouvre un recours à l'inventeur.

21. Espagne. — La matière des brevets d'invention égie par la loi du 30 juillet 1878[1]. L'article 3 définit ainsi

nnuaire de la Société de législation comparée, 1879, p. 339. — Notice duction par MM. Albert Cahen, ingénieur civil et Léon Lyon-Caen, ıt. Avant la loi de 1878, la matière des brevets était, en Espagne, régie e décret royal de Ferdinand VII du 27 mars 1826, l'ordonnance du 14 et le décret du 30 décembre 1829.

les inventions brevetables. « Pourront faire l'objet des brevets :

« Les machines, appareils, instruments, procédés ou opérations mécaniques ou chimiques qui seront, en tout ou en partie, d'invention propre et nouvelle ou qui, en dehors de cette condition, n'auront pas encore été établis ou mis en pratique de la même manière et sous la même forme sur les territoires espagnols. — Les nouveaux produits et résultats industriels, obtenus par des moyens nouveaux ou connus, à la condition que leur exploitation donne à établir une branche d'industrie dans le pays. »

La durée est de vingt ans pour les brevets d'invention propre et nouvelle. Pour tous autres, elle est fixée à cinq ans sans prolongation (art. 12). La taxe à laquelle donne lieu l'usage du brevet est progressive comme en Allemagne et augmente de 10 francs par année à partir de la première pour laquelle il y a à payer une somme de 20 francs. Jusqu'à la dernière année où elle atteint 100 francs, quelle que soit la durée du brevet.

La procédure pour la délivrance des brevets ressemble à celle qui est suivie en France d'après la loi du 5 juillet 1844. La demande est déposée dans les provinces au gouvernement civil; elle est envoyée par le gouverneur au Conservatoire des arts et métiers de Madrid et soumise au ministre du *Fomento* qui accorde ou refuse le brevet suivant les cas. S'il l'accorde c'est sans examen préalable et sans garantie.

« Article 23. On imprimera en tête du brevet, en plus gros caractères que celui que l'on emploiera dans le corps, la mention suivante : « *Brevet d'invention sans garantie du gouvernement, pour ce qui est de la nouveauté, de la convenance et de l'utilité de l'objet qu'il concerne.* »

La nullité des brevets est jugée par les tribunaux; elle ne peut être demandée que par des personnes y étant réellement intéressées. Le ministère public peut la demander « si l'objet du brevet peut porter préjudice au bon ordre, à la sécurité publique, aux bonnes mœurs ou aux lois du pays » (art. 43, nos 2 et 44, § 2). Quant à la déchéance, elle est aussi de la compétence des tribunaux lorsqu'elle est fondée sur la cessation de l'exploitation pendant un an et jour (art. 46, nos 4 et 47, § 3). Dans les au-

tres cas (art. 46, nos 1, 2 et 3) elle est déclarée par le ministre du *Fomento* (art. 47, §§ 1 et 2).

L'action en poursuite du délit de contrefaçon ne peut être exercée par le ministère public que sur la plainte de la partie lésée.

« Article 53. Les actions civiles et criminelles relatives aux brevets d'invention seront portées devant les *jurys industriels*. — Jusqu'à ce que les jurys soient organisés, on portera les susdites actions devant les tribunaux ordinaires[1]. »

[1] Les caractères de la loi espagnole sont très bien résumés dans la notice de MM. Albert Cahen et Léon Lyon-Caen qui précède le texte dans l'*Annuaire*, 1879, p. 339.

APPENDICES.

I. Loi du 4 avril 1882 sur la restauration des terrains en pente.

II. Décret du 11 juillet 1882, rendu en exécution de la loi du 4 avril 1882.

III. Règlement de 1872 sur les chemins vicinaux.

IV. Règlement de 1883 sur les chemins ruraux.

I.

LOI RELATIVE *à la restauration et à la conservation des terrains en montagne.*

(Du 4 avril 1882.)

Article premier. Il est pourvu à la restauration et à la conservation des terrains en montagne, soit au moyen de travaux exécutés par l'État, ou par les propriétaires, avec subvention de l'État, soit au moyen de mesures de protection, conformément aux dispositions de la présente loi.

TITRE Ier. — De la restauration des terrains en montagne.

Art. 2. L'utilité publique des travaux de restauration rendus nécessaires par la dégradation du sol, et des dangers nés et actuels, ne peut être déclarée que par une loi. — La loi fixe le périmètre des terrains sur lesquels ces travaux doivent être exécutés. — Elle est précédée : — 1° D'une enquête ouverte dans chacune des communes intéressées; — 2° D'une délibération des conseils municipaux de ces communes; — 3° De l'avis du conseil d'arrondissement et de celui du conseil général; — 4° De l'avis d'une commission spéciale, composée du préfet ou de son délégué, président, avec voix prépondérante; d'un membre du conseil général et d'un membre du conseil d'arrondissement.

autres que ceux du canton où se trouve le périmètre, délégués par leurs conseils respectifs et toujours rééligibles, et dans l'intervalle des sessions par la commission départementale; de deux délégués de la commune intéressée, désignés dans les mêmes conditions par le conseil municipal; d'un ingénieur des ponts et chaussées ou des mines, d'un agent forestier, ces deux derniers membres nommés par le préfet. — Le procès-verbal de reconnaissance des terrains, le plan des lieux et l'avant-projet des travaux proposés par l'administration des forêts restent déposés à la mairie pendant l'enquête, dont la durée est fixée à trente jours. Ce délai court du jour de la signification de l'arrêté préfectoral qui prescrit l'ouverture de l'enquête et la convocation du conseil municipal.

Art. 3. La loi est publiée et affichée dans les communes intéressées; un duplicata du plan du périmètre est déposé à la mairie de chacune d'elles. — Le préfet fait en outre notifier aux communes, aux établissements publics et aux particuliers un extrait du projet et du plan contenant les indications relatives aux terrains qui leur appartiennent.

Art. 4. Dans le périmètre fixé par la loi, les travaux de restauration seront exécutés par les soins de l'administration et aux frais de l'État qui, à cet effet, devra acquérir, soit à l'amiable, soit par expropriation, les terrains reconnus nécessaires. Dans ce dernier cas, il sera procédé dans les formes prescrites par la loi du 3 mai 1841, à l'exception de celles qu'indiquent les articles 4, 5, 6, 7, 8, 9 et 10 du titre II et qui sont remplacées par celles des articles 2 et 3 de la présente loi. Toutefois, les propriétaires, les communes et les établissements publics pourront conserver la propriété de leurs terrains, s'ils parviennent à s'entendre avec l'État avant le jugement d'expropriation, et s'engagent à exécuter dans le délai à eux imparti, avec ou sans indemnité, aux clauses et conditions stipulées entre eux, les travaux de restauration qui leur seront indiqués et à pourvoir à leur entretien sous le contrôle et la surveillance de l'administration forestière. — Ils pourront, à cet effet, constituer des associations syndicales, conformément aux dispositions de la loi du 21 juin 1865.

Art. 5. Dans les pays de montagne, en dehors même des périmètres établis conformément aux dispositions qui précèdent, des subventions continueront à être accordées aux communes, aux associations pastorales, aux fruitières, aux établissements publics, aux particuliers, à raison des travaux entrepris par eux pour l'amélioration, la consolidation du sol et la mise en valeur des pâturages. — Ces subventions consisteront, soit en délivrances de graines ou de plants, soit en argent, soit en travaux.

Art. 6. Le paragraphe 1er de l'article 224 du Code forestier, qui autorise le défrichement des jeunes bois pendant les vingt premières années après leur semis ou plantation, n'est applicable dans aucun cas aux reboisements effectués en exécution de la présente loi. — Mais les bois ainsi créés bénéficient sans exception de l'exemption d'impôts établie pendant trente ans par l'article 226 du Code forestier.

TITRE II. — Conservation des terrains en montagne.

CHAPITRE Ier. — De la mise en défens.

Art. 7. L'administration des forêts pourra requérir la mise en défens des terrains et pâturages en montagne appartenant aux communes, aux établissements publics et aux particuliers, toutes les fois que l'état de dégradation du sol ne paraîtra pas encore assez avancé pour nécessiter des travaux de restauration. — Cette mise en défens est prononcée par un décret rendu en Conseil d'État.

Art. 8. Ce décret est précédé des enquêtes, délibérations et avis prescrits par le troisième paragraphe de l'article 2 de la présente loi. — Il détermine la nature, la situation et les limites du terrain à interdire. Il fixe, en outre, la durée de la mise en défens, sans qu'elle puisse excéder dix ans, et le délai pendant lequel les parties intéressées pourront procéder au règlement amiable de l'indemnité à accorder aux propriétaires pour privation de jouissance. — En cas de désaccord sur le chiffre

de l'indemnité, il sera statué par le conseil de préfecture, après expertise contradictoire, s'il y a lieu, sauf recours au Conseil d'État, devant lequel il sera procédé sans frais dans les mêmes formes et délais qu'en matière de contributions publiques. — Il pourra n'être nommé qu'un seul expert. — Dans le cas où l'État voudrait, à l'expiration du délai de dix ans, maintenir la mise en défens, il sera tenu d'acquérir les terrains à l'amiable ou par voie d'expropriation publique, s'il en est requis par les propriétaires.

Art. 9. L'indemnité annuelle sera versée à la caisse municipale. — La somme représentant la perte éprouvée par les communes à raison de la suspension de l'exercice de leur droit d'amodier les pâturages ou de les soumettre à des taxes locales, sera affectée aux besoins communaux, et le surplus et même le tout, s'il y a lieu, sera distribué aux habitants par les soins du conseil municipal.

Art. 10. Pendant la durée de la mise en défens, l'État pourra exécuter, sur les terrains interdits, tels travaux que bon lui semblera pour parvenir plus rapidement à la consolidation du sol, pourvu que ces travaux n'en changent pas la nature, et sans qu'une indemnité quelconque puisse être exigée du propriétaire, à raison des améliorations que ces travaux auraient procurées à sa propriété.

Art. 11. Les délits commis sur les terrains mis en défens seront constatés et poursuivis comme ceux commis dans les bois soumis au régime forestier. Il sera procédé à l'exécution des jugements conformément aux articles 209, 211, 212 et aux paragraphes 1er et 2 de l'article 210 du code forestier.

CHAPITRE II. — De la réglementation des pâturages communaux.

Art. 12. Dans l'année qui suivra la promulgation de la présente loi, et à l'avenir, avant le 1er janvier de chaque année, les communes dont les noms seront inscrits au tableau annexé au règlement d'administration publique prévu par l'article 23 devront transmettre au préfet du département un règlement in-

diquant la nature et les limites des terrains communaux soumis au pacage, les diverses espèces de bestiaux et le nombre des têtes à y introduire, l'époque du commencement et de la fin du pâturage, ainsi que les autres conditions relatives à son exercice.

Art. 13. Si, à l'expiration du délai fixé par l'article précédent, les communes n'ont pas soumis à l'approbation du préfet le projet de règlement prescrit par le même article, il y sera pourvu d'office par le préfet, après avis d'une commission spéciale, composée du secrétaire général ou du sous-préfet, président, d'un conseiller général et du plus âgé des conseillers d'arrondissement du canton, d'un délégué du conseil municipal de la commune et de l'agent forestier. — Il en sera de même dans les cas où les communes n'auraient pas consenti à modifier le règlement proposé par elles conformément aux observations de l'administration.

Art. 14. Les règlements mentionnés à l'article 13 ci-dessus seront rendus exécutoires par le préfet, si, dans le mois qui suivra l'accusé de réception de la délibération du conseil municipal, ils n'ont donné lieu à aucune contestation.

Art. 15. Les contraventions aux règlements de pâturage intervenues dans les conditions fixées par les articles ci-dessus seront constatées et poursuivies dans les formes prescrites par les articles 137 et suivants du Code d'instruction criminelle, et au besoin, par tous les officiers de police judiciaire. — Les contrevenants seront passibles des peines portées par les articles 471 du Code pénal et 474 en cas de récidive, modifiées s'il y a lieu, par l'application de l'article 463.

TITRE III. — Dispositions transitoires.

Art. 16. Les lois *du* 28 *juillet* 1860 *et du* 8 *juin* 1864 *sont abrogées.* — Toutefois, les périmètres décrétés jusqu'à ce jour sont provisoirement maintenus. — Ils seront révisés dans les trois ans, à partir de la promulgation de la présente loi. — Pendant ce délai, l'administration des forêts devra notifier aux pro-

priétaires la liste des parcelles qu'elle se propose d'acquérir pour en former de nouveaux périmètres. — Les sommes représentant, dans les règlements à intervenir, le prix desdites parcelles porteront intérêt au taux légal, au profit des propriétaires, à partir de l'expiration du délai de trois ans ci-dessus mentionné.

Art. 17. A l'expiration de ce délai, les communes, les établissements publics et les particuliers rentreront dans la pleine propriété et jouissance des parcelles qui ne figureront pas sur cette liste. Ils ne pourront en être dépossédés de nouveau qu'après l'accomplissement des formalités prescrites par la présente loi.

Art. 18. Dans les cinq ans à partir de la promulgation de la présente loi, l'administration devra traiter avec les communes, les établissements publics et les particuliers, pour l'acquisition des parcelles maintenues dans les périmètres de gazonnement et de reboisement.

Art. 19. Si les propriétaires des parcelles que l'État se propose d'acquérir n'acceptent pas les prix qui leur seront offerts, il sera procédé ainsi qu'il est prescrit par le premier paragraphe de l'article 4 de la présente loi.

Art. 20. L'État fait abandon des créances qu'il aurait à faire valoir contre les communes et les établissements publics, en vertu des lois du 28 juillet 1860 et du 8 juin 1864. — Toutefois, la plus-value résultant des travaux effectués en vertu de ces mêmes lois sera prise en considération par le jury dans l'évaluation du montant du prix des terrains à exproprier.

Art. 21. L'État aura la faculté de payer le montant des indemnités par annuités, dont chacune ne pourra être inférieure au dixième de la valeur totale attribuée aux terrains acquis. — Les annuités non payées porteront intérêt à 5 p. 100. L'État pourra se libérer en tout ou en partie par anticipation.

Art. 22. Dans les communes assujetties à l'application de la présente loi, les gardes domaniaux appelés à veiller à l'exécution et à la conservation des travaux dans les périmètres de reboisement et de gazonnement seront chargés en même temps de la constatation des infractions aux mises en défens aux règle-

ments sur les pâturages et de la surveillance des bois communaux de manière que, pour le tout, il n'y ait désormais qu'un seul service commandé et soldé par l'État.

Art. 23. Un règlement d'administration publique déterminera les dispositions à prendre pour l'application de la présente loi.

II.

DÉCRET *portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 4 avril 1882 sur la restauration et la conservation des terrains en montagne*[1].

(Du 11 juillet 1882.)

TITRE Ier. — De la restauration des terrains en montagne.

CHAPITRE Ier. — Fixation du périmètre des terrains à restaurer.

Article premier. L'administration des forêts procède à la désignation des terrains dont elle estime que la restauration est d'utilité publique. — Elle dresse à cet effet un procès-verbal de reconnaissance des terrains, un plan des lieux et un avant-projet des travaux dont elle propose l'exécution.

Art. 2. Le procès-verbal de reconnaissance expose la configuration des lieux, leur altitude moyenne, les conditions dans lesquelles ils se trouvent au point de vue géologique et climatérique, l'état de dégradation du sol, les circonstances qui ont mené cet état, les dommages qui en sont résultés et les dangers qu'il présente. — Il est accompagné d'un tableau parcellaire

[1] Voy. pour le tableau annexé (*Journal officiel*, 22 juillet 1882).

donnant, pour chaque parcelle ou portion de parcelle comprise dans le périmètre, la section et le numéro de la matrice cadastrale, la contenance, le nom du propriétaire, le revenu imposable et le mode de jouissance adopté jusque-là. — Le plan des lieux est dressé d'après le cadastre et porte l'indication des sections et les numéros des parcelles. — L'avant-projet fait connaître la nature et l'importance des travaux, ainsi que l'évaluation approximative de la dépense totale.

Art. 3. Les pièces énoncées en l'article précédent sont adressées par l'administration des forêts au préfet qui, dans le délai d'un mois au plus, ouvre dans chacune des communes intéressées l'enquête prescrite par l'article 2 de la loi du 4 avril 1882. — L'arrêté prescrivant l'ouverture de l'enquête et la convocation du conseil municipal est signifié au maire de la commune intéressée et, en même temps, porté à la connaissance des habitants par voie de publications et d'affiches. — Toutes les pièces restent déposées à la mairie pendant trente jours, à partir de la dite signification. — Passé ce délai, un commissaire enquêteur, désigné par le préfet, reçoit au même lieu, pendant trois jours consécutifs, les déclarations des habitants sur l'utilité publique des travaux projetés. — Il est justifié de l'accomplissement de cette formalité, ainsi que de la publication et de l'affichage de l'arrêté du préfet, par un certificat du maire. — Après avoir clos et signé le registre des déclarations, le commissaire le transmet immédiatement au préfet, avec son avis motivé et les pièces qui ont servi de base à l'enquête.

Art. 4. Dans la huitaine, après la clôture de l'enquête, le conseil municipal exprime son avis dans une délibération dont le procès-verbal est adressé immédiatement au préfet, pour être joint au dossier. Il désigne en outre deux délégués chargés de représenter la commune dans la commission spéciale instituée par l'article 2 de la loi du 4 avril 1882; ces délégués doivent être choisis en dehors des propriétaires de parcelles comprises dans le périmètre.

Art. 5. Dans le cours de la session, le conseil d'arrondissement et le conseil général désignent chacun un de leurs membres, autres que ceux du canton où se trouve le périmètre, pour

les représenter dans la commission spéciale mentionnée à l'article précédent. — Dans l'intervalle des sessions, le membre du conseil général et le membre du conseil d'arrondissement sont désignés par la commission départementale.

Art. 6. Le préfet désigne pour faire partie de la même commission un ingénieur des ponts et chaussées ou des mines et un agent forestier, puis il convoque la commission ainsi complétée. — Celle-ci se réunit au lieu indiqué par un arrêté spécial de convocation, dans la quinzaine de la date de cet arrêté. Elle examine séparément pour chaque commune les pièces de l'instruction, les déclarations consignées au registre de l'enquête et, après avoir recueilli tous les renseignements nécessaires, elle donne son avis motivé tant sur l'utilité publique de l'entreprise que sur les mesures d'exécution indiquées dans l'avant-projet. — Cet avis doit être formulé sous forme de procès-verbal, dans le délai d'un mois à partir de l'arrêté de convocation.

Art. 7. Le préfet, après avoir pris l'avis du conseil d'arrondissement et du conseil général, adresse au ministre de l'agriculture, avec son avis motivé, toutes les pièces de l'instruction relative à chaque commune, aussitôt que les formalités prescrites ont été complètement remplies. — Si les travaux projetés intéressent plusieurs départements, il est procédé simultanément dans chaque département à l'accomplissement des formalités ci-dessus prescrites. — Le ministre de l'agriculture prépare le projet de loi statuant sur la déclaration d'utilité publique des travaux de restauration : le projet peut comprendre l'ensemble des terrains à restaurer dans un même bassin de rivière torrentielle.

Art. 8. Le préfet est chargé de l'accomplissement des formalités de publication et d'affichage prescrites par l'article 3 de la loi du 4 avril 1882. Les plans et extraits nécessaires lui sont transmis immédiatement, à cet effet, par l'administration des forêts.

CHAPITRE II. — Travaux obligatoires. — Indemnités. — Acquisitions de terrains.

Art. 9. Dans le délai de trente jours après la notification prescrite par l'article 3 de la loi du 4 avril 1882, les propriétaires et les associations syndicales libres qui désirent bénéficier des dispositions de l'article 4 de la même loi et conserver la propriété de leurs terrains, doivent en informer par écrit le conservateur des forêts. Celui-ci leur notifie les travaux à effectuer sur leurs terrains, les clauses, conditions et délais d'exécution, ainsi que le montant des indemnités qui pourront leur être accordées par l'État. — S'ils acceptent ces conditions, ils remettent en double minute au conservateur, et dans un délai de quinze jours, l'engagement mentionné dans l'article 4 de la loi du 4 avril 1882.— Cet engagement doit contenir la justification des moyens d'exécution. Il est soumis à l'approbation du ministre de l'agriculture. — En cas d'approbation, mention en est faite sur l'une des minutes, qui est rendue au propriétaire. — A défaut de déclaration ou d'acceptation dans les délais précités, les propriétaires sont réputés renoncer au bénéfice des dispositions du deuxième paragraphe de l'article 4 de la loi du 4 avril 1882.

Art. 10. Dans le délai de trente jours après la notification prescrite par l'article 3 de la loi du 4 avril 1882, les communes et établissements publics, propriétaires de terrains compris dans les périmètres fixés par la loi déclarative de l'utilité publique, ainsi que les associations syndicales autorisées, font connaître au préfet, par une déclaration motivée, leur intention de bénéficier des dispositions de l'article 4 de la loi du 4 avril 1882. — L'administration des forêts leur notifie, par l'intermédiaire du préfet, les travaux à effectuer sur leurs terrains, les clauses, conditions et délais d'exécution, ainsi que le montant des indemnités qui pourront leur être accordées. — Dans le délai de trente jours à compter de cette notification, les communes et les établissements publics font connaître au préfet, par une délibération motivée, qu'ils acceptent ces conditions. — A défaut de déclaration ou d'acceptation dans les délais précités, les travaux

de restauration sont exécutés dans les conditions indiquées par le paragraphe 1er de l'article 4 de la loi du 4 avril 1882.

Art. 11. Le conseil municipal ou la commission administrative alloue chaque année les crédits ou les journées de prestation, fixés par les conventions comme nécessaires, tant pour l'exécution des travaux neufs sur les terrains appartenant aux communes et établissements publics, que pour l'entretien des travaux effectués. Le refus d'allocation entraîne de plein droit la déchéance de la faculté accordée par le paragraphe 2 de l'article 4 de la loi du 4 avril 1882.

Art. 12. Les travaux neufs ou d'entretien effectués sur leurs terrains avec ou sans indemnité, par les particuliers, les communes ou les établissements publics, sont soumis au contrôle et à la surveillance de l'administration des forêts.

L'indemnité n'est payée qu'après exécution des travaux, au vu d'un procès-verbal de réception dressé par l'agent forestier local et sur l'avis du conservateur. — En cas d'inexécution dans les délais fixés, de mauvaise exécution ou de défaut d'entretien, constatés par le conservateur des forêts ou son délégué, contradictoirement ou en l'absence des propriétaires dûment convoqués une décision du ministre de l'agriculture ordonne qu'il soit procédé conformément au paragraphe 1er de l'article 4 de la loi du 4 avril 1882.

Art. 13. Les propriétaires qui sont disposés à céder amiablement leurs terrains à l'État doivent se concerter sans retard avec les agents forestiers. Si l'accord s'établit, le contrat est passé dans les formes et conditions prévues par les articles 19, 56, 58 et 59 de la loi du 3 mai 1841.

CHAPITRE III. — Travaux facultatifs. — Subventions.

Art. 14. Les propriétaires de terrains en montagne qui désirent prendre part aux subventions accordées par l'État, aux termes de l'article 5 de la loi du 4 avril 1882, doivent en adresser la demande au conservateur des forêts. S'il s'agit d'une commune, d'une association pastorale, d'une fruitière ou d'un établissement public, la demande doit être adressée au préfet, qui

transmet au conservateur avec son avis motivé. — Ces subntions, qui consistent soit en délivrance de graines ou de ınts, soit en argent, soit en travaux, sont accordées par le nistre de l'agriculture.

Art. 15. Les subventions en graines ou plants allouées aux nmunes, aux associations pastorales, aux fruitières, aux étassements publics et aux particuliers sont estimées en argent. ant la délivrance, l'estimation est notifiée aux propriétaires acceptée par eux. — Les travaux entrepris à l'aide de subıtions de l'État sont exécutés sous le contrôle et la surveilıce des agents forestiers. — Les subventions en argent sont yées après l'exécution des travaux, au vu d'un procès-verbal réception dressé par l'agent forestier local et sur l'avis du ıservateur. Le montant des subventions en graines ou plants ıt être répété par l'État, en cas d'inexécution des travaux, détournement d'une partie des graines ou des plants, ou de uvaise exécution constatée comme au paragraphe 8 de l'arle 12 du présent décret.

Art. 16. Sont soumis de plein droit au régime forestier les rains appartenant aux communes et aux établissements pucs, sur lesquels des travaux de reboisement sont entrepris aide de subventions de l'État. — La restitution des subvenıs peut être requise dans le cas où les terrains à restaurer ndraient à être distraits du régime forestier. Cette restitution ordonnée par un arrêté du préfet.

TITRE II. — Conservation des terrains en montagne.

HAPITRE Ier. — Fixation du périmètre des terrains a mettre en défens. — Indemnités pour privation de jouissance.

Art. 17. L'administration des forêts procède à la désignation terrains dont elle estime que la mise en défens est nécesre dans l'intérêt public. A cet effet, elle dresse un procèsbal de reconnaissance des terrains et un plan des lieux.

Art. 18. Les documents mentionnés ci-dessus sont établis con-

formément aux dispositions de l'article 2 du présent décret. — Le procès-verbal de reconnaissance indique, en outre, la nature, la situation et les limites des terrains à interdire au parcours, la durée de la mise en défens, sans qu'elle puisse excéder dix ans, et le délai pendant lequel les parties intéressées peuvent procéder au règlement des indemnités à accorder aux propriétaires pour privation de jouissance.

Art. 19. Les documents énoncés en l'article précédent sont transmis par l'administration des forêts au préfet, qui fait procéder, dans la forme et les délais prescrits par les articles 3, 4, 5, 6 et 7 du présent décret, à l'accomplissement des formalités mentionnées dans le paragraphe 1er de l'article 8 de la loi du 4 avril 1882. Le préfet renvoie toutes les pièces de l'instruction, avec son avis motivé, au ministre de l'agriculture.

Art. 20. Ampliation du décret prononçant la mise en défens est transmise par l'administration des forêts au préfet, qui en fait publier et afficher dans la commune de la situation des lieux, puis notifier sous forme d'extrait aux divers propriétaires intéressés. Cet extrait contient les indications spéciales relatives à chaque parcelle : il fait connaître le jour initial et la durée de la mise en défens, ainsi que le délai pendant lequel il pourra être procédé au règlement amiable de l'indemnité annuelle due pour privation de jouissance.

Art. 21. En cas d'accord avec le propriétaire, le montant de l'indemnité annuelle est définitivement fixé par le ministre de l'agriculture. — Si, à l'expiration du délai fixé par le décret prononçant la mise en défens, l'accord ne s'est pas établi, il est procédé alors au règlement de l'indemnité conformément aux prescriptions de l'article 8 de la loi du 4 avril 1882. — L'indemnité court à partir du jour initial de la mise en défens et se calcule d'après le montant de l'annuité fixée au *prorata* du nombre de mois et de jours écoulés. Elle est payée, par chaque année écoulée, dans le courant du mois de janvier de l'année suivante.

Art. 22. Si l'administration des forêts estime qu'il est nécessaire de maintenir les terrains en défens après l'expiration du délai de dix ans fixé par l'article 8 de la loi du 4 avril 1882

elle notifie sa décision aux propriétaires de ces terrains avant la fin de la dernière année, et il est alors procédé conformément aux dispositions du chapitre 2 du titre Ier du présent décret, si le propriétaire le requiert dans le délai d'un mois à partir de la notification. — Dans le cas où le délai fixé par le décret prononçant la mise en défens serait inférieur à dix ans, si l'administration des forêts croit nécessaire de maintenir les terrains en défens jusqu'à l'expiration du délai de dix ans, elle notifie sa décision aux propriétaires de ces terrains, avant la fin de la dernière année du délai fixé par le premier décret.

CHAPITRE II. — RÈGLEMENTATION DE L'EXERCICE DU PATURAGE SUR LES TERRAINS COMMUNAUX.

Art. 23. Sont inscrites sur le tableau prévu par l'article 12 de la loi du 4 avril 1882 et assujetties à la réglementation prescrite par cet article, les communes sur le territoire desquelles des périmètres de restauration obligatoire ou de mise en défens ont été établis par des lois ou des décrets. Notification de ce tableau est préalablement faite par le préfet à chaque commune intéressée, en ce qui la concerne. — Ce tableau est révisé annuellement et, au plus tard, le 1er octobre de chaque année, sur la proposition de l'administration des forêts. Les modifications qu'il convient d'y apporter sont arrêtées par décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique. — Dans le délai d'un mois, les modifications introduites dans la liste sont notifiées par le préfet à chaque commune intéressée, en ce qui la concerne.

Art. 24. Avant le 1er janvier de chaque année, le maire de chaque commune assujettie à la réglementation du pâturage fait parvenir au préfet, en double minute, le projet de règlement pour l'exercice du pâturage sur les terrains appartenant à la commune et situés soit sur son territoire, soit sur celui d'une autre commune. — Le projet de règlement indique notamment : — La nature, les limites, la superficie totale des terrains communaux soumis au pâturage ; — Les limites et l'étendue des cantons qu'il y a lieu d'ouvrir aux troupeaux dans le cours de l'année ;

— Les chemins par lesquels les bestiaux doivent passer pour aller au pâturage ou au pacage et en revenir; — Les diverses espèces de bestiaux et le nombre de têtes qu'il convient d'y introduire; — L'époque à laquelle commence et finit l'exercice du pâturage suivant les cantons et la catégorie des bestiaux; — La désignation du pâtre ou des pâtres communs choisis par l'autorité municipale pour conduire le troupeau de chaque commune ou section de commune; — Et toutes autres conditions d'ordre et de police relatives à l'exercice du pâturage. — Le préfet communique immédiatement ce projet de règlement au conservateur des forêts. — Les projets de cahiers des charges et de baux concernant les pâturages communs à affermer sont assimilés aux projets de règlement; ils sont, en conséquence, soumis aux mêmes formalités et communiqués au conservateur des forêts.

Art. 25. Le règlement délibéré par le conseil municipal, conformément à l'article 12 de la loi du 4 avril 1882, est publié et affiché dans la commune. — Les intéressés peuvent adresser leurs réclamations au préfet, dans le mois qui suivra la publication de ce règlement, constatée par un certificat du maire.

Art. 26. Après que le règlement, délibéré par le conseil municipal aura été rendu exécutoire, les deux minutes transmises par le maire sont visées par le préfet, qui retourne l'une de ces minutes à la commune et remet l'autre au conservateur des forêts. — Les règlements établis ou modifiés par le préfet, dans les conditions indiquées par l'article 13 de la loi du 4 avril 1882, sont exécutoires après notification au maire de la commune intéressée.

TITRE III. — Dispositions transitoires et dispositions générales.

CHAPITRE Ier. — Dispositions transitoires.

Art. 27. La révision des périmètres décrétés antérieurement au 4 avril 1882 est opérée par les agents forestiers et constatée par un procès-verbal. — Les terrains qui font l'objet de cette révision sont divisés en trois catégories, savoir : — 1° Terrains dont la restauration est reconnue nécessaire ou doit être continuée, et qu'il y a lieu par l'État d'acquérir pour en former de nouveaux périmètres; — 2° Terrains qu'il convient de rendre à la libre jouissance des ayants-droit; — 3° Terrains boisés ou partiellement boisés appartenant aux communes ou aux établissements publics et qui doivent être maintenus sous le régime forestier, conformément aux dispositions de l'article 90 du Code forestier.

Art. 28. Le procès-verbal de révision indique, pour chaque parcelle, le numéro du plan cadastral, la contenance et le nom du propriétaire tel qu'il est désigné à la matrice des rôles. — Il est accompagné d'un plan des lieux dressé d'après le cadastre.

Art. 29. Ampliation du procès-verbal de révision, approuvé par le directeur des forêts, est transmise au préfet, qui est chargé de notifier à chaque propriétaire un extrait de cet acte concernant les parcelles lui appartenant. Un duplicata du plan précité est déposé à la mairie de la commune de la situation des lieux.

Art. 30. Le mode de paiement par annuités prévu par l'article 21 de la loi du 4 avril 1882, pour les acquisitions faites par l'État, est applicable dans les périmètres décrétés avant le 4 avril 1882, ou institués postérieurement à cette date.

Art. 31. Pendant le délai de trois ans fixé par l'article 16 de la loi du 4 avril 1882, pour la révision des périmètres décrétés antérieurement à cette loi, les délits constatés par les gardes pré-

posés à la surveillance de ces périmètres continuent à être poursuivis comme les délits commis dans les bois soumis au régime forestier.

CHAPITRE II. — Dispositions générales.

Art. 32. Est abrogé le décret du 10 novembre 1864, portant règlement d'administration publique pour l'exécution des lois des 23 juillet 1860 et 8 juin 1864.

III.

RÈGLEMENT GÉNÉRAL SUR LES CHEMINS VICINAUX.

TITRE Ier. — Confection des rôles de prestation.

Article premier. Il sera rédigé pour chaque commune, par le contrôleur des contributions directes, assisté du maire, des répartiteurs et du receveur municipal, un état-matrice des contribuables soumis à la prestation.

Art. 2. Pour faciliter la rédaction de cette matrice, le receveur municipal est tenu de garder un état de tous les changements survenus dans la situation des contribuables et dont il a connaissance. Il prend note de tous les individus qui, par oubli ou autrement, n'auraient pas été compris dans les matrices précédentes, ainsi que des erreurs signalées par les agents-voyers.

Art. 3. L'ordre des tournées du contrôleur sera réglé par le directeur des contributions directes, qui en informera le préfet. Les maires en seront prévenus à l'avance par les soins de l'administration des contributions directes, pour qu'ils convoquent les répartiteurs en temps utile. Le receveur municipal sera averti par le trésorier-payeur général.

Art. 4. Si le maire et les répartiteurs refusent de prêter leur concours pour la rédaction de l'état-matrice, le contrôleur, assisté du receveur municipal, procèdera à la formation de cet état, qui sera, dans ce cas, soumis par le directeur, et avec son avis, à l'approbation du préfet.

Art. 5. Toutes les difficultés relatives à la confection de l'état-matrice seront soumises au préfet.

Art. 6. L'état-matrice présentera pour chaque article : 1° les nom et prénoms et le domicile de l'individu sur lequel la cote est assise; 2° le nombre des membres ou serviteurs de la famille, celui des bêtes de trait ou de selle, et celui des charrettes ou des voitures attelées qui doivent servir de base à l'imposition.

Art. 7. L'état-matrice sera divisé en sections correspondant à celle du cadastre et dressé par ordre alphabétique des noms des contribuables; il sera disposé de manière à pouvoir servir pendant quatre ans. Un certain nombre d'articles sera laissé en blanc à la fin de l'état, pour recevoir les additions qui deviendraient nécessaires au moment de chaque révision annuelle.

L'état-matrice sera soumis à l'approbation du préfet lors de son renouvellement intégral.

Art. 8. L'état-matrice sera, aussitôt après sa confection ou sa révision, transmis au directeur, il servira de base à la rédaction du rôle que ce dernier devra préparer pour la commune, en raison du nombre de journées votées ou imposées d'office et suivant la notification qu'il en aura reçue du préfet.

Art. 9. Le rôle présentera, pour chaque article, le montant total en argent de chaque cote et le détail de son évaluation par chaque espèce de journées, d'après l'état matrice et d'après le tarif arrêté par le conseil général du département, conformément aux dispositions du premier paragraphe de l'article 4 de la loi du 21 mai 1836.

Il portera en tête la mention de la délibération du conseil municipal qui aura voté la prestation, ou de l'arrêté du préfet qui aura ordonné une imposition d'office.

Il sera arrêté et certifié par le directeur des contributions directes et rendu exécutoire par le préfet.

Si un rôle supplémentaire est nécessaire, il sera dressé de la même manière que le rôle primitif.

Art. 10. Indépendamment du rôle, le directeur des contributions directes préparera les avertissements aux contribuables et les remettra au préfet en même temps que le rôle.

Ces avertissements *(modèle n° 4)* comprendront tous les détails portés au rôle; ils indiqueront la date de la délibération du conseil municipal ou de l'arrêté d'imposition d'office du préfet, ainsi que celle de la décision rendant le rôle exécutoire, et contiendront une mise en demeure aux contribuables de déclarer dans le délai d'un mois, à dater de la publication du rôle, s'ils entendent se libérer en nature, avec avis qu'à défaut de déclaration leur cote sera de droit exigible en argent, aux termes de l'article 4 de la loi du 21 mai 1836.

Art. 11. Le rôle et les avertissements seront transmis au préfet par le directeur, au fur et à mesure de leur rédaction et de manière que la publication du rôle ait lieu au plus tard le 1er novembre.

Art. 12. Le préfet enverra ces pièces, par l'intermédiaire du trésorier-payeur général, au receveur municipal.

Ce dernier remettra immédiatement le rôle au maire de la commune, qui devra en faire la publication à l'époque fixée à l'article précédent et dans les formes prescrites pour les rôles des contributions directes. Aussitôt après cette publication, qui sera certifiée par le maire sur le rôle même, le receveur municipal fera parvenir sans frais les avertissements aux contribuables.

Art. 13. Si le maire négligeait ou refusait de faire la publication du rôle, ainsi que de recevoir les déclarations d'option dont il va être parlé, le préfet y ferait procéder par un délégué spécial, en vertu de l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837[1].

Art. 14. Les déclarations d'option seront reçues par le maire et inscrites immédiatement, et à leur date, sur un registre spécial (*modèle n° 5*); elles seront constatées soit par la signa-

[1] Aujourd'hui art. 85 de la loi du 5 avril 1884.

ture du déclarant, soit par une croix apposée par lui en présence de deux témoins, soit par l'annexion au registre du bulletin rempli, daté, signé par le contribuable, et envoyé au maire après avoir été détaché de la feuille (*modèle n° 4*).

A défaut de l'accomplissement de ces formalités, la cote sera exigible en argent.

Art. 15. A l'expiration du délai d'un mois fixé par l'article 10, le registre des déclarations sera clos par le maire, puis transmis au receveur municipal, qui le vérifiera et en annotera les indications dans une colonne spéciale du rôle.

Art. 16. Dans la quinzaine qui suivra, le receveur municipal dressera et enverra au préfet, pour être transmis au maire, un extrait du rôle comprenant, suivant l'ordre des articles, le nom de chacun des contribuables qui aura déclaré vouloir s'acquitter en nature, ainsi que le nombre des journées d'hommes, d'animaux et de charrois qu'il devra exécuter, et le montant total de sa cote (*modèle n° 6*).

Cet extrait du rôle sera totalisé et certifié exact par le receveur municipal; il comportera le résumé des cotes inscrites au rôle et l'indication du total des cotes exigibles en argent par suite de non déclaration d'option.

Le receveur municipal joindra à cet extrait un état comprenant, pour chacune des communes de sa perception, le montant total du rôle et sa division en nature et en argent, d'après les déclarations d'option (*modèle n° 7*).

Art. 17. Les contrôleurs des contributions directes recevront un centime et demi par article pour la rédaction des états-matrices et l'examen des réclamations présentées par les contribuables.

Il sera alloué au directeur des contributions directes quatre centimes par article pour la rédaction des rôles de prestation, l'expédition des avertissements et la fourniture des imprimés nécessaires pour ces pièces et pour les états-matrices.

Les remises seront acquittées sur les ressources communales, et le montant sera centralisé à la caisse du trésorier-payeur général, au compte des cotisations municipales.

TITRE II. — Exécution des travaux.

Dispositions générales.

Art. 18. Les travaux des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun sont effectués sous l'autorité du préfet; ceux des chemins vicinaux ordinaires, sous l'autorité des maires.

Les agents-voyers sont chargés d'assurer, de surveiller et de constater leur bonne exécution.

L'agent-voyer en chef a la direction du service vicinal du département. Tous les agents du service sont sous ses ordres. Il procède lui-même, quand il le juge utile, aux opérations prescrites par le règlement à ses subordonnés. Les agents-voyers d'arrondissement ont la même faculté dans leurs arrondissements respectifs. L'agent-voyer en chef peut les substituer, pour certaines opérations, aux agents placés sous leurs ordres.

Art. 19. Aucune dépense en nature ou en argent, quelle que soit l'importance, ne sera admise dans les comptes qu'après avoir été reconnue, vérifiée et certifiée par les agents du service vicinal.

SECTION PREMIÈRE. — Prestation en nature.

Art. 20. Les travaux de prestation seront exécutés du 1er janvier au 15 mars, du 15 avril au 15 juin et du 15 août au 15 novembre.

Chaque année, un arrêté spécial du préfet fixera l'époque à laquelle les travaux de prestation devront être terminés sur les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun.

S'il devenait nécessaire de changer ces époques pour certaines communes, les modifications feraient l'objet d'un arrêté spécial du préfet, rendu sur la demande du maire, l'avis du conseil municipal et du sous-préfet et le rapport des agents-voyers.

Les prestations devront être effectuées dans l'année pour laquelle elles ont été votées.

Les fermiers ou colons qui, par suite de fin de bail, devraient quitter la commune avant l'époque fixée pour l'emploi des prestations, pourront être admis à effectuer leurs travaux avant leur départ.

§ 1er. — *Prestations à la journée.*

Art. 21. La durée du travail des prestataires, des bêtes de somme et de trait, est fixée au minimum de huit heures par jour en hiver, et de neuf heures du 15 mars au 15 septembre, non compris les heures de repas et de repos.

Lorsque les prestataires seront appelés hors des limites de la commune à laquelle ils appartiennent et à plus de 2 kilomètres, le temps employé, à l'aller et au retour, pour parcourir les distances excédant la limite fixée sera compté comme passé sur l'atelier.

Art. 22. Le maire et l'agent-voyer cantonal se concerteront chaque année, après la publication ou la notification des contingents et après la remise de l'extrait du rôle *(modèle n° 6)* par le receveur municipal, pour déterminer :

1° La répartition des travailleurs entre chaque chemin ;

2° Les jours d'ouverture et de clôture des travaux de prestation pour chaque chantier.

L'agent-voyer cantonal dressera pour chaque chemin de grande communication ou d'intérêt commun, pour les chemins vicinaux ordinaires du réseau subventionné et pour ceux du réseau non subventionné, un état *(modèle n° 16)* indiquant les prestataires qui y seront appelés et les travaux qui leur seront demandés. Cet état sera visé par le maire.

Art. 23. Cinq jours au moins avant l'époque fixée pour l'ouverture des travaux, le maire fera remettre à chaque contribuable soumis à la prestation un bulletin *(modèle n° 17)*, signé de lui, portant réquisition de se rendre, muni des outils indiqués, tel jour et à telle heure, sur tel chemin.

Art. 24. Lorsqu'un prestataire sera empêché par maladie

ou tout autre motif grave de se rendre sur le chantier, il devra le faire connaître au moins dans les vingt-quatre heures qui précéderont le jour fixé pour l'exécution des travaux.

En ce cas, le maire et l'agent-voyer s'entendront pour la remise de la prestation à une autre époque, qui sera fixée d'après la nature de l'empêchement.

Art. 25. Le maire et l'agent-voyer désigneront de concert pour la surveillance spéciale des travailleurs sur chaque chantier, les cantonniers des chemins, ou, à leur défaut, toute autre personne présentant des garanties suffisantes.

Art. 26. L'état d'indication des travaux à faire et des prestataires convoqués *(modèle n° 16)* sera remis au surveillant, qui fera l'appel de ces prestataires sur le lieu indiqué dans le bulletin de réquisition, marquera les absents et tiendra note de l'emploi des journées effectuées.

Art. 27. Chaque prestataire devra porter sur l'atelier les outils qui lui auront été indiqués dans le bulletin de réquisition.

Les bêtes de somme et les bêtes de trait seront garnies de leurs harnais, les voitures seront attelées et accompagnées d'un conducteur.

Ce conducteur ne sera astreint à travailler avec les autres ouvriers commis au chargement qu'autant que le propriétaire de la voiture serait imposé pour des journées d'homme. Dans ce cas seulement, la journée du conducteur sera comptée en sus de celles à fournir par le propriétaire.

Art. 28. Les prestataires pourront se faire remplacer, par leur personne et celles des membres de leur famille, par des ouvriers à leurs gages.

Les remplaçants seront valides, âgés de dix-huit ans au moins et de soixante au plus. Ils devront être agréés par le surveillant des travaux, sauf appel au maire de la commune.

Les prestataires en nom restent responsables du travail de leurs remplaçants.

Art. 29. Le prestataire devra fournir la journée de prestation tout entière et sans interruption, sauf les cas exceptionnels autorisés par le maire ou l'agent-voyer cantonal.

Si le mauvais temps exigeait la fermeture du chantier, il ne sera tenu compte que des journées ou fractions de journées effectuées, et les contribuables seront tenus de compléter plus tard leurs prestations.

Art. 30. La journée de prestations ne sera réputée acquittée que si le surveillant reconnaît qu'elle a été convenablement employée. Dans le cas contraire, il ne sera tenu compte au prestataire que de la fraction de journée répondant au temps pendant lequel il aura travaillé.

Le surveillant indiquera, à la fin de chaque jour, au dos du bulletin de réquisition, le nombre et l'espèce de journées ou de fractions de journées dont le prestataire devra être acquitté. Il certifiera en même temps cet acquit dans la colonne d'émargement de l'extrait du rôle qui lui aura été remis.

Les difficultés qui pourraient s'élever seront résolues par le maire et l'agent-voyer cantonal, et, en cas de désaccord, par le préfet, sur l'avis de l'agent-voyer en chef, sauf recours devant l'autorité compétente.

Art. 31. Lorsque les prestations seront terminées sur un chemin de grande communication ou d'intérêt commun, ou sur l'ensemble des chemins vicinaux ordinaires de chaque réseau, le surveillant remettra l'état d'indication émargé *(modèle n° 16)* à l'agent-voyer cantonal. Celui-ci fera, en présence du maire, la réception des travaux effectués sur les chemins de grande communication et d'intérêt commun. Le maire fera la réception des travaux exécutés sur les chemins vicinaux ordinaires. L'agent-voyer cantonal inscrira le décompte résumé des divers travaux sur la dernière page de l'état d'indication, portera le résultat sur son carnet, et adressera l'état à l'agent-voyer d'arrondissement, après avoir émargé sur l'extrait du rôle *(modèle n° 6)* les cotes ou parties de cotes acquittées en nature.

L'agent-voyer d'arrondissement, après inscription des dépenses faites, transmettra cet état au receveur municipal par l'intermédiaire du receveur des finances. Le receveur municipal émargera sur le rôle général de la commune les cotes et parties de cotes acquittées en nature, totalisera lesdites cotes, et en inscrira le montant en un seul article sur son registre à souche.

Il opérera ensuite le recouvrement des journées ou portions de journées restant dues.

Après l'achèvement complet des travaux de prestations de la commune, l'agent-voyer cantonal enverra l'extrait de rôle (*modèle n° 6*) émargé à l'agent-voyer d'arrondissement, qui le fera remettre au receveur municipal en échange des différents états d'indication adressés à ce comptable pendant l'exécution des travaux.

§ 2. — *Prestations à la tâche.*

Art. 32. Lorsque le conseil municipal d'une commune aura adopté un tarif pour la conversion des journées de prestation en tâches, le préfet, pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, le maire, pour les chemins vicinaux ordinaires, décideront si ce tarif sera appliqué à tout ou partie des travaux de prestation.

Le maire et l'agent-voyer cantonal devront se concerter pour la fixation des délais d'exécution des travaux et pour la répartition des tâches à faire sur chaque chemin par les prestataires.

L'agent-voyer cantonal dressera les états d'indication des travaux à exécuter pour chaque prestataire (*modèle n° 16*).

Art. 33. Le maire adressera à chaque contribuable soumis à la prestation en tâches un bulletin de réquisition (*modèle n° 17 bis*) indiquant les travaux à effectuer ou les matériaux à fournir, ainsi que le délai dans lequel ces tâches devront être exécutées. Le détail et l'emplacement des travaux à faire seront inscrits sur le bulletin et indiqués sur le terrain par les soins de l'agent-voyer cantonal.

Art. 34. La réception des travaux en tâches sera faite par le maire assisté de l'agent-voyer cantonal, soit au fur et à mesure de l'avancement des travaux, soit à l'expiration du délai fixé pour leur achèvement. Le prestataire sera convoqué pour cette réception. Il ne sera complètement libéré que si les travaux satisfont, pour la quantité et la qualité, aux conditions du tarif de conversion en tâches. Dans le cas contraire, sa cote ne sera acquittée que pour la valeur des travaux effectués. La retenue à

faire pour mettre les travaux en état de réception sera déterminée de concert par le maire et l'agent-voyer cantonal. En cas de difficulté, il sera statué par le préfet sur l'avis de l'agent-voyer en chef, et sauf recours devant l'autorité compétente.

L'agent-voyer cantonal inscrira le décompte résumé des travaux effectués sur la dernière page du *modèle n° 16*, le soumettra à la signature du maire, portera les résultats sur son carnet, et adressera l'état à l'agent-voyer d'arrondissement, après avoir émargé les cotes ou parties de cotes acquittées sur l'extrait du rôle (*modèle n° 6*).

Il sera ensuite procédé conformément aux deux derniers paragraphes de l'article 31.

§ 3. — *Dispositions communes aux prestations à la journée et à la tâche.*

Art. 35. Après l'exécution des prestations, l'agent-voyer d'arrondissement adressera à l'agent-voyer en chef, pour chaque chemin de grande communication ou d'intérêt commun, un état (*modèle n° 18*) faisant connaître d'après le relevé des états d'indication le montant des prestations demandées, celui des prestations exécutées et les sommes à recouvrer en argent. Ces états sont visés par l'agent-voyer en chef et transmis au préfet avec ses observations et propositions, pour servir de titre de recette au trésorier-payeur général.

Art. 36. Lorsque le maire refusera de prêter son concours pour l'exécution des prestations, il en sera référé au préfet, qui statuera.

SECTION II. — **Travaux à prix d'argent.**

§ 1er. — *Dispositions générales.*

Art. 37. Les travaux à prix d'argent seront exécutés par voie d'adjudication.

Toutefois, il pourra être traité de gré à gré sur série de prix ou à forfait, avec l'autorisation du préfet :

1° Pour les ouvrages et les fournitures dont la dépense n'excéderait pas 3,000 francs;

2° Pour ceux dont l'exécution ne comporterait pas les délais d'une adjudication;

3° Pour ceux qui, par leur nature ou leur spécialité, exigeraient des conditions particulières d'aptitude de la part de l'entrepreneur;

4° Enfin pour ceux dont la mise en adjudication n'aurait pas abouti, comme il sera expliqué ci-après.

Les travaux pourront aussi, avec l'autorisation du préfet, être effectués par voie de régie, soit en cas d'urgence, soit lorsque les autres modes d'exécution auront été reconnus impossibles ou moins avantageux. Cette autorisation ne sera pas nécessaire toutes les fois que la dépense en argent ne dépassera pas 300 fr.

Art. 38. Les projets se composeront des pièces indiquées par l'agent-voyer en chef, suivant l'importance et la nature des travaux à effectuer; ces pièces seront rédigées conformément au programme annexé à l'instruction générale.

Tous les projets seront approuvés par le conseil général pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, par le préfet pour les chemins vicinaux ordinaires.

Art. 39. Les devis ou cahiers des charges des adjudications et des marchés de gré à gré contiendront toujours la condition que les soumissionnaires seront assujettis aux clauses et conditions générales imposées aux entrepreneurs des travaux des chemins vicinaux et annexées à l'instruction générale (*annex n° 2*).

§ 2. — *Formes à suivre pour les adjudications.*

Art. 40. Les adjudications des travaux des chemins de grande communication et d'intérêt commun seront passées à la préfecture par le préfet ou son délégué, président, et deux membres du conseil général ou d'arrondissement, assistés de l'agent-voyer en chef.

Lorsque les travaux devront s'exécuter sur le territoire d'un seul arrondissement, l'adjudication pourra être passée à la sous-

préfecture par le sous-préfet, président, deux membres du conseil général ou d'arrondissement, et en présence de l'agent-voyer en chef ou de l'agent-voyer d'arrondissement.

Les membres du conseil général ou d'arrondissement appelés à assister aux adjudications seront, suivant le cas, désignés par le préfet ou le sous-préfet.

Pour les chemins vicinaux ordinaires, les adjudications seront passées soit dans la commune de la situation des travaux, soit au chef-lieu de canton, soit à la sous-préfecture. Le bureau se composera du maire, président, et de deux conseillers municipaux. Le receveur municipal et l'agent-voyer assisteront à ces adjudications.

L'absence des personnes ci-dessus désignées, autres que le président, et dûment convoquées, n'empêchera pas l'adjudication.

Art. 41. Les travaux des chemins de grande communication et d'intérêt commun seront généralement adjugés par ligne, sauf la division en plusieurs lots pour une même ligne, si l'importance des travaux l'exige.

Pour les chemins vicinaux ordinaires seulement, on pourra réunir dans un même lot tous les travaux à faire dans une commune, à la condition de les diviser, s'il y a lieu, en trois sections : entretien, grosses réparations, travaux neufs.

Art. 42. Les adjudications seront annoncées, au moins vingt jours à l'avance, par des affiches placardées tant au chef-lieu du département que dans les principales communes des arrondissements et dans celles où seront situés les travaux. Elles seront portées à la connaissance des entrepreneurs par tous les moyens de publicité.

Les affiches indiqueront sommairement :

Le lieu, le jour, l'heure et le mode fixés pour l'adjudication et le dépôt des soumissions;

Les autorités chargées d'y procéder;

La nature des travaux, le montant de la dépense prévue et du cautionnement à fournir, et le lieu où l'on pourra prendre connaissance des pièces du projet;

Enfin, le modèle des soumissions.

Dans le cas d'urgence, le délai de vingt jours ci-dessus indiqué pourra être réduit, sans jamais être inférieur à dix jours.

Art. 43. Les adjudications se feront au rabais et sur soumissions cachetées; le rabais s'appliquera non au montant total du devis, mais au prix de la série servant de base aux évaluations. Dans le cas où il serait nécessaire de fixer préalablement un minimum de rabais, ce minimum sera déterminé par le président sur l'avis de l'agent-voyer assistant à l'adjudication, et déposé, sous enveloppe cachetée, sur le bureau, à l'ouverture de la séance.

Art. 44. Les soumissions seront toujours placées seules dans une enveloppe cachetée portant la désignation des travaux et le nom de l'entrepreneur. Cette première enveloppe formera, avec les certificats de capacité, s'ils sont exigés, et les pièces constatant le versement du cautionnement ou un engagement valable de le fournir, un paquet également cacheté portant aussi la désignation des travaux.

Tous les paquets déposés par les concurrents seront rangés sur le bureau par le fonctionnaire qui présidera à l'adjudication, et recevront un numéro d'ordre.

Art. 45. A l'instant fixé par l'affiche, le premier cachet de chaque paquet sera rompu publiquement, et il sera dressé un état des pièces qui s'y trouveront renfermées. Le public et les concurrents se retireront de la salle d'adjudication, et le bureau, après avoir pris l'avis de l'agent-voyer et du comptable présents, arrêtera la liste des concurrents agréés. En cas de partage dans le vote du bureau, la voix du président sera prépondérante. Il en sera de même pour toutes les questions qui pourraient être soulevées pendant l'adjudication.

Art. 46. Immédiatement après, la séance redeviendra publique, et le président fera connaître les concurrents agréés. Les soumissions présentées par ces derniers seront ouvertes publiquement. Toute soumission non conforme au modèle indiqué par les affiches sera déclarée nulle.

Les concurrents qui ne sauraient pas écrire pourront faire signer leur soumission par un fondé de procuration verbale

sous la condition de le déclarer, avant l'ouverture de leur soumission, au fonctionnaire qui présidera l'adjudication.

Art. 47. Le concurrent qui aura fait l'offre d'exécuter les travaux aux conditions les plus avantageuses sera déclaré adjudicataire, si son rabais remplit les conditions de minimum fixé conformément à l'article 43, et si, à défaut de la fixation de ce minimum, sa soumission ne comporte pas d'augmentation sur les prix prévus.

Dans le cas où le rabais le plus avantageux serait offert par plusieurs concurrents, il sera procédé, séance tenante, entre ceux-ci, à une nouvelle adjudication sur soumissions cachetées. Les rabais de la nouvelle adjudication ne pourront être inférieurs à ceux de la première.

Si les concurrents maintiennent les rabais primitifs, le bureau désignera, après avoir pris l'avis de l'agent-voyer, celui des concurrents qui devra être déclaré adjudicataire.

Art. 48. Il sera dressé pour chaque adjudication, un procès-verbal qui relatera toutes les circonstances de l'opération.

Art. 49. Les adjudications ne seront définitives qu'après l'approbation du préfet.

Dans les vingt jours de la date de cette approbation, la minute du procès-verbal sera soumise à l'enregistrement. Il ne pourra en être délivré ni expédition, ni extrait, qu'après l'accomplissement de cette formalité.

Art. 50. Le cautionnement à fournir par les adjudicataires sera versé à la caisse du trésorier-payeur général ou à celle des receveurs particuliers pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, et à la caisse du receveur municipal pour les chemins vicinaux ordinaires.

Art. 51. Les adjudicataires paieront les frais de timbre et d'enregistrement des procès-verbaux d'adjudication, ceux d'expédition sur papier timbré des devis et cahier des charges dont il leur sera fait remise, ainsi que ceux d'affiches et autres publications, s'il y a lieu. Il ne pourra être rien exigé d'eux au delà de ces frais.

Art. 52. Après une tentative infructueuse d'adjudication, les travaux pourront, avec l'autorisation du préfet, donner lieu à

un marché de gré à gré lorsqu'on trouvera un soumissionnaire s'engageant à les exécuter, sans augmentation de prix, aux conditions du devis et du cahier des charges.

Mais si, à défaut de cette soumission, on reconnaît la nécessité d'augmenter certains prix et de modifier les conditions du cahier des charges, il sera procédé à une nouvelle tentative d'adjudication après avoir opéré sur les pièces du projet les changements adoptés.

Dans le cas où cette seconde tentative serait infructueuse, on pourra recourir à un marché de gré à gré pour l'ensemble du projet, ou bien à plusieurs marchés distincts, en scindant les travaux soit en lots moins importants, soit selon leur nature.

Le préfet pourra aussi autoriser l'exécution par voie de régie, après la seconde tentative infructueuse d'adjudication.

§ 3. — *Marchés de gré à gré.*

Art. 53. Lorsqu'il y aura lieu de faire exécuter les travaux par voie de marché de gré à gré, l'agent-voyer en chef pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, l'agent-voyer d'arrondissement pour les chemins vicinaux ordinaires, inviteront les entrepreneurs à prendre connaissance des conditions de l'entreprise, à formuler et à leur remettre dans un délai déterminé leurs propositions par soumissions écrites.

Les soumissions ainsi déposées devront contenir l'engagement de se soumettre aux conditions du devis particulier des ouvrages et aux clauses et conditions générales (*annexe n° 2*).

Elles tiendront lieu de devis lorsqu'elles énonceront en outre les quantités, les prix et les conditions d'exécution des ouvrages.

Les agents-voyers transmettront les soumissions, avec leur avis, au préfet pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, et aux maires pour les chemins vicinaux ordinaires.

Art. 54. La soumission la plus avantageuse sera acceptée par le préfet pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, par le maire dûment autorisé, pour les chemins

vicinaux ordinaires. Cette dernière acceptation sera soumise à l'approbation du préfet.

Art. 55. La soumission à forfait des ouvrages à exécuter devra toujours contenir la mention en toutes lettres de la somme fixe à payer à l'entrepreneur, laquelle somme ne pourra jamais excéder l'estimation du projet.

Art. 56. Les dispositions des articles 50 et 51 sont applicables aux soumissionnaires des marchés de gré à gré. Néanmoins le préfet pourra, sur l'avis de l'agent-voyer en chef, pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, et sur l'avis du maire, pour les chemins vicinaux ordinaires, dispenser les soumissionnaires de fournir un cautionnement.

§ 4. — *Travaux en régie.*

Art. 57. Les travaux en régie seront exécutés, autant que possible, à la tâche. A moins de difficultés, les ouvriers et les tâcherons seront payés par mandats individuels.

Art. 58. Lorsque les ouvriers ne pourront pas être payés par mandats individuels, l'arrêté autorisant la régie nommera le régisseur au nom duquel seront faites les avances de fonds et fixera la somme qu'elles ne devront pas dépasser.

Cet arrêté sera pris par le préfet sur la proposition de l'agent-voyer en chef pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, et par le maire sur la proposition de l'agent-voyer d'arrondissement pour les chemins vicinaux ordinaires.

SECTION III. — **Réception des travaux.**

Art. 59. Les réceptions provisoires ou définitives des travaux et fournitures effectués sur les chemins de grande communication ou d'intérêt commun seront faites par l'agent-voyer d'arrondissement, assisté de l'agent-voyer cantonal, en présence de l'entrepreneur dûment convoqué.

Art. 60. Les mêmes réceptions pour les chemins vicinaux ordinaires seront faites par le maire, en présence de l'agent-

voyer cantonal, de deux conseillers municipaux de la commune et de l'entrepreneur dûment convoqués.

Art. 61. Les réceptions feront l'objet de procès-verbaux dont la forme est indiquée au titre III du présent règlement.

L'absence de l'entrepreneur ou des autres personnes indiquées aux deux articles qui précèdent ne fera pas obstacle à la réception.

TITRE III. — Comptabilité des chemins vicinaux.

CHAPITRE Ier. — Ressources a créer par les communes.

Opérations préliminaires et vote des ressources.

Art. 62. Afin de mettre le conseil général à même de fixer chaque année les contingents communaux pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, l'agent-voyer en chef prépare, dans le courant du mois de mars, un état sommaire des besoins auxquels il y aura lieu de faire face l'année suivante sur chaque chemin. Il indiquera les contingents que les communes pourraient être appelées à fournir, et pour quelle part ces contingents devront être prélevés sur les revenus ordinaires et sur le produit des prestations et des centimes spéciaux ordinaires (*modèle n° 1*).

Art. 63. Du 1er au 15 avril de chaque année, il sera dressé par l'agent-voyer cantonal, un état sommaire indiquant : la situation des chemins vicinaux ordinaires de la commune; les dépenses à faire tant pour l'entretien, pendant l'année suivante, que pour l'achèvement complet de ces chemins; les ressources qui pourront être affectées à ces dépenses; l'emploi à faire du reliquat de l'exercice précédent (*modèle n° 2*).

Cet état comprendra les contingents demandés pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, conformément à l'article précédent.

L'état, vérifié par l'agent-voyer d'arrondissement et présenté par l'agent-voyer en chef, sera transmis au maire pour être com-

ıniqué au conseil municipal, dans sa session de mai, avec rrêté de mise en demeure prescrit par l'article 5 de la loi du mai 1836 (*modèle n° 3*).

Art. 64. Dans la session de mai, le conseil municipal sera pelé à voter, pour l'année suivante, les contingents proposés ur les chemins de grande communication et d'intérêt commun, ısi que les ressources qu'il entendra affecter aux chemins vi- ıaux ordinaires, en distinguant le réseau subventionné du ré- au non subventionné. Il sera invité en même temps à arrêter tarif de la conversion des prestations en tâches et à déli- rer sur l'emploi des reliquats des exercices précédents.

La délibération du conseil (*modèle n° 3*) sera transmise à la éfecture, avec l'avis du sous-préfet, dans les quinze jours qui ivront la clôture de la session. L'agent-voyer en chef sera nsulté sur cette délibération, qui ne deviendra exécutoire, lon la loi, qu'après l'approbation du conseil général pour ce ı concerne la fixation des contingents dus aux chemins de ande communication et d'intérêt commun, et du préfet pour ; ressources destinées aux chemins vicinaux ordinaires. Il ra donné au directeur des contributions directes avis de cette probation en ce qui concerne le vote des journées de presta- ıns et des centimes.

CHAPITRE II. — Subventions du département et de l'État en faveur des chemins vicinaux ordinaires.

Art. 65. Chaque année, l'agent-voyer en chef remettra au éfet, pour être soumises au conseil général, des propositions répartition des subventions à accorder aux communes pour ; chemins vicinaux ordinaires sur les fonds du département et r ceux de l'État.

CHAPITRE III. — Dispositions générales.

Art. 66. Toutes les décisions relatives à la création de res- ıurces applicables aux chemins vicinaux seront notifiées à l'a- ent-voyer en chef par le préfet.

Art. 67. Les ressources créées pour le service des chemins vicinaux, quelle que soit leur origine et qu'elles consistent en argent ou en prestations en nature, ne peuvent, sous aucun prétexte, être appliquées à des dépenses étrangères à ce service, ni à des chemins qui n'auraient pas été légalement reconnus et classés vicinaux, sauf les cas prévus par les lois des 12 juillet 1865 et 21 juillet 1870.

Les ressources créées en vue d'une dépense spéciale ne pourront recevoir une autre destination, à moins d'une autorisation régulière.

Tout emploi, soit de fonds, soit de prestations en nature, effectué contrairement aux règles ci-dessus, sera rejeté des comptes et mis à la charge du comptable ou de l'ordonnateur, selon le cas.

CHAPITRE IV. — Répartition des ressources et formation des budgets.

SECTION PREMIÈRE. — Chemins de grande communication et d'intérêt commun.

Art. 68. Chaque année, l'agent-voyer d'arrondissement fournit à l'agent-voyer en chef, pour chaque chemin de grande communication et d'intérêt commun, un projet de budget faisant connaître les dépenses à effectuer dans l'exercice suivant, les travaux auxquels les dépenses seront affectées et les ressources qui pourront y être appliquées (*modèle n° 11*).

L'agent-voyer en chef remet ensuite au préfet, pour être soumises au conseil général, ses propositions pour la fixation du contingent de chaque commune, pour l'allocation de subventions par le département et pour la répartition, sur chaque chemin, de ces subventions et de celles de l'État, tant pour les travaux d'entretien que pour les travaux neufs et de grosses réparations (*modèle n° 12*). Il propose en même temps l'allocation des crédits destinés aux dépenses générales : traitement du personnel, frais d'impression, etc.

Art. 69. Après avoir reçu la notification des crédits alloués au

budget départemental, l'agent-voyer en chef propose, pour être soumise à l'approbation du préfet, la sous-répartition des crédits de chaque chemin et la composition définitive des budgets *(modèle n° 11)*.

SECTION II. — **Chemins vicinaux ordinaires.**

Art. 70. Dans la session du mois de novembre, le conseil municipal de chaque commune sera appelé à délibérer sur l'emploi des ressources applicables aux travaux pour l'année suivante, d'après un budget préparé par l'agent-voyer cantonal, de concert avec le maire, et vérifié par l'agent-voyer d'arrondissement *(modèle n° 13)*.

Art. 71. Les budgets des chemins vicinaux ordinaires seront soumis à la ratification du préfet.

SECTION III. — **Dispositions générales.**

Art. 72. Dans les premiers mois de chaque année, la répartition dans chaque commune, par catégorie de chemins, des ressources créées en vertu de l'article 2 de la loi du 21 mai 1836, est publiée dans le *Recueil des actes administratifs*. Cette répartition est notifiée aux maires, aux receveurs municipaux et aux agents-voyers (*modèle n° 14*).

Art. 73. Les dépenses à faire sur les chemins au moyen des ressources créées après l'approbation de leurs budgets sont rattachées à l'un des articles de ces budgets par la décision qui les approuve.

CHAPITRE V. — BUDGETS SUPPLÉMENTAIRES.

SECTION PREMIÈRE. — **Chemins de grande communication et d'intérêt commun.**

Art. 74. Aussitôt après la clôture de l'exercice, l'agent-voyer en chef prépare pour chaque chemin le budget supplémentaire de l'année courante (*modèle n° 15*). Il y inscrit en ressources le reste en caisse, les sommes restant à recouvrer de l'exercice

précédent et les ressources nouvelles créées depuis la rédaction du budget primitif.

Il inscrit en dépense les sommes restant dues à la clôture de l'exercice précédent et celles qui, n'ayant pas été employées, doivent conserver leur affectation spéciale.

Il propose l'emploi des ressources nouvelles et de celles qui, restant libres sur les prévisions du budget du chemin, peuvent recevoir une autre destination.

SECTION II. — **Chemins vicinaux ordinaires.**

Art. 75. Chaque année, dans sa session du mois de mai, le conseil municipal prend une délibération par laquelle il détermine l'emploi des sommes restées libres sur les ressources vicinales de l'exercice précédent, comme il a été dit à l'article 63. Il reporte en même temps au budget additionnel de la commune les crédits disponibles, en leur conservant leur affectation spéciale. Ce report est, s'il y a lieu, opéré d'office par le préfet, sur la proposition de l'agent-voyer en chef.

CHAPITRE VI. — COMPTABILITÉ DE L'AGENT-VOYER CANTONAL.

Art. 76. L'agent-voyer cantonal tient un carnet d'attachements (*modèle n° 19*) sur lequel il inscrit tous les faits de dépense à mesure qu'ils se produisent par ordre de date, sans lacune, sans classification, pour tous les ateliers confiés à sa surveillance, qu'ils soient situés sur les chemins de grande communication, d'intérêt commun ou de petite vicinalité, en ayant soin d'indiquer le chemin auquel ces faits se rapportent, avec distinction entre le réseau subventionné et le réseau non subventionné.

Ce carnet présente, sur la page de gauche, le libellé des opérations et leurs résultats, soit en quantités, soit en deniers, soit à la fois en quantités et en deniers : il ne comprend que les faits de dépense; les observations relatives aux autres parties du service ne doivent pas y figurer.

En regard de chaque article, il reçoit, sur la page de droite, les croquis et tous les renseignements propres à justifier les

quantités et les sommes portées sur la page de gauche, ainsi que la mention des pièces dont les détails ne peuvent pas être inscrits sur le carnet.

Dans le cas de prise de possession de terrains avant le règlement de l'indemnité, la date en est portée pour ordre au carnet. Un nouvel article, indiquant le montant de la dépense, est ouvert lors de la fixation de l'indemnité. Mention est également faite des terrains cédés gratuitement.

Les travaux ou approvisionnement exécutés par entreprise sont inscrits au carnet, au fur et à mesure qu'il est possible d'en vérifier partiellement les métrés, les quantités ou les poids. On se conformera, pour ces inscriptions, aux désignations ainsi qu'aux conditions de règlement des comptes et des devis ou projets approuvés.

Lorsque les travaux ou approvisionnements exécutés par entreprise doivent donner lieu à des paiements d'à-compte, avant de se trouver en état d'être métrés *exactement,* ils sont inscrits au carnet, sous le nom de *travaux non terminés,* avec les métrés approximatifs. Ces métrés sont refaits complètement, à chaque nouvelle constatation, sans qu'on puisse procéder par différence.

L'ancien article est rayé, et une annotation renvoie à la nouvelle situation.

La distinction en *travaux terminés* et *travaux non terminés* pourra être supprimée par l'agent-voyer en chef, suivant l'importance ou la nature des ouvrages.

Lorsque des travaux ou approvisionnements par entreprise auront été l'objet d'une réception accompagnée d'un décompte accepté par l'entrepreneur, et qu'ils n'auront donné lieu, en raison de leur faible importance, à aucune inscription antérieure sur le carnet, il suffit de mentionner la date de la réception et du décompte et de porter en bloc le résultat final de ce décompte.

Pour les prestations à la journée ou à la tâche, la dépense est portée en bloc sur le carnet, à mesure que les états d'indication (*modèle n° 16*) sont arrêtés et certifiés par les agents voyers.

Les souscriptions et les subventions industrielles acquitées en nature sont aussi inscrites au fur et à mesure de leur exécution.

Lorsque l'entrepreneur est tenu par le cahier des charges de prendre en compte des travaux ou fournitures effectués par des prestataires, la remise de ces travaux ou fournitures donne lieu à une nouvelle inscription qui indique leur montant, aux pages du bordereau; dans le cas où les prestations remises auraient été effectuées dans le courant de l'année, on fait ressortir sur la page de droite la plus ou moins-value sur les prix de l'entreprise.

Pour les travaux en régie à la journée, la dépense est portée en bloc sur le carnet à mesure que les rôles sont arrêtés et certifiés par les agents-voyers. Pour les travaux en régie à la tâche, on procède de la même manière, en séparant, s'il y a lieu, les comptes des tâcherons portés sur un même état. Pour les mémoires et les factures, la dépense est portée en bloc sur la page de gauche, à mesure que ces pièces sont arrêtées et certifiées.

Les surveillants sont pourvus, au besoin, de carnets auxiliaires, dont les résultats sont reportés, par masses, sur le carnet tenu par l'agent-voyer cantonal sous les ordres duquel ils sont placés.

Art. 77. Les carnets sont délivrés par l'agent-voyer en chef à l'agent-voyer d'arrondissement, qui en numérote les feuilles et les parafe par premier et dernier avant de les remettre à l'agent-voyer cantonal.

Chaque agent est responsable de toutes les indications qu'il consigne sur son carnet et des omissions commises dans ses écritures.

Les carnets successivement délivrés, dans une même année à chaque agent-voyer cantonal sont numérotés suivant l'ordre de la remise.

L'agent-voyer cantonal ne doit se dessaisir de son carnet que sur l'ordre de ses chefs; quand il reçoit une autre destination, il arrête ce carnet et l'adresse à l'agent-voyer d'arrondissement.

A la fin de l'année, tous les carnets, remplis ou non, sont

transmis à l'agent-voyer d'arrondissement, qui les vise *ne varietur*.

Les carnets restent déposés au bureau de l'agent-voyer cantonal jusqu'à la clôture de l'exercice. Ils sont ensuite déposés dans les archives de l'agent-voyer d'arrondissement.

Art. 78. Tout est écrit à l'encre sur les carnets.

Les attachements sont précédés de la date à laquelle ils se rapportent; ils reçoivent des numéros dont la série se continue, sans interruption, du 1er janvier au 31 décembre.

Ceux qui, par leur nature, doivent être contradictoires sont acceptés sur le carnet par la signature de la partie intéressée. En cas de refus de celle-ci, l'agent-voyer cantonal prévient aussitôt l'agent-voyer d'arrondissement. La signature de l'entrepreneur n'est réclamée que pour les attachements définitifs; elle n'est jamais demandée pour les travaux ou approvisionnements non terminés. Les acceptations données sur le carnet auxiliaire des surveillants ne doivent pas être reproduites sur le carnet de l'agent-voyer cantonal.

L'inscription sur le carnet ne constitue pas titre contre l'Administration.

Le carnet est fréquemment visé par l'agent-voyer d'arrondissement. Le visa doit porter la mention *vu et vérifié,* avec la date et la signature.

Art. 79. Aucune inscription faite sur le carnet ne doit être ni grattée ni surchargée. Toutes les rectifications nécessaires sont faites et datées avec une encre de couleur différente, et écrites au-dessus des lignes auxquelles elles se rapportent. On se borne à passer sur les inscriptions rectifiées un simple trait qui les laisse parfaitement lisibles.

Dans le cas où les rectifications s'appliquent à un attachement contradictoire qui a déjà reçu la signature de la partie intéressée, cette signature doit être apposée une seconde fois, avec la mention de l'approbation de la correction.

Art. 80. Les journées d'ouvriers sont constatées par des feuilles d'attachements (*modèle n° 20*) tenues par le surveillant de chaque atelier.

La case réservée à chaque ouvrier contient, pour chaque

journée, autant de divisions qu'il y a de reprises de travail. On pointe comme absent l'ouvrier qui ne se présente pas au commencement d'une reprise ou quitte le travail avant la fin. Les cases *restées en blanc au bas de la feuille sont également pointées* à chaque reprise, comme si elles concernaient des absents. Si un ouvrier travaille isolément à la journée, sa présence et son travail sont constatés de la même manière que pour les cantonniers.

Les feuilles d'attachements sont remises à la fin du mois, ou plus fréquemment, s'il est nécessaire, à l'agent-voyer cantonal qui les arrête et en inscrit immédiatement les résultats sur son carnet.

Art. 81. Les travaux en régie exécutés à la tâche sont détaillés sur des états (*modèles n° 21 et 41*) qui, lorsqu'ils doivent être produits à l'appui du paiement, sont soumis à l'approbation du préfet ou du maire, suivant le cas, et acquittés par les parties prenantes au moment du paiement.

Art. 82. Les mémoires sont détaillés, sur des états conformes au *modèle n° 22*.

On emploie le *modèle n° 22 bis* pour les quittances des sommes n'excédant pas 10 francs.

Art. 83. Les situations des fournitures de matériaux ou des ouvrages terminés, et non terminés, exécutés par un entrepreneur, sont dressées conformément aux inscriptions faites au carnet (*modèle n° 23*).

Art. 84. Lorsque des approvisionnements ou des travaux provenant des prestations en nature ou de toute autre origine sont remis en compte aux entrepreneurs, la remise en est constatée par un procès-verbal (*modèle n° 24*) sur lequel le détail de ces approvisionnements et travaux est indiqué au prix du bordereau, en tenant compte du rabais de l'adjudication.

Art. 85. Le décompte des cantonniers est établi sur un état (*modèle n° 25*) pour les chemins de grande communication d'intérêt commun et (*modèle n° 25 bis*) pour vicinaux ordinaires.

Art. 86. Toutes les dépenses constatées par l'agent-voyer cantonal sont reportées sommairement dans un registre désigné

sous le nom de *Livre de comptabilité de l'agent-voyer cantonal* (*modèle n° 26*).

Ce registre, composé de trois parties, est subdivisé, pour chacune d'elles, en *réseau subventionné* et *réseau non subventionné.*

La première est relative aux chemins de grande communication; la deuxième concerne les chemins d'intérêt commun et la troisième les chemins vicinaux ordinaires.

Art. 87. La première et la deuxième partie du livre de comptabilité de l'agent-voyer cantonal sont composées d'une manière identique et comprennent :

1° Le répertoire des chemins, formant table des matières (*modèle n° 26 A*);

2° Pour chaque chemin, un compte dans lequel est inscrit, en trois divisions séparées, pour l'entretien, les grosses réparations et les travaux neufs, le montant total des dépenses faites avec désignation des pièces sur lesquelles elles sont relevées, et en distinguant, dans chacune de ces divisions, les entreprises et les régies. Les indemnités de terrains, les dommages, les dépenses diverses et le salaire des cantonniers font l'objet de divisions spéciales (*modèle n° 26 B*).

Art. 88. La troisième partie du livre de comptabilité de l'agent-voyer cantonal comprend :

1° Le répertoire des communes formant table des matières (*modèle n° 26 C*);

2° Pour chaque commune, un compte (*modèle n° 26 D*) dans lequel est inscrit, en trois divisions séparées, pour l'entretien, grosses réparations et les travaux neufs, le montant total des dépenses faites, avec désignation des pièces sur lesquelles elles sont justifiées, et en distinguant, dans chacune de ces divisions, les entreprises et les régies. Les indemnités de terrains, les dommages, les dépenses diverses et le salaire des cantonniers font l'objet de divisions spéciales;

3° Pour chaque commune, un compte récapitulatif des certificats de paiement et des mandats délivrés (*modèle n° 26 E*).

Art. 89. Un décompte pour ordre, de l'emploi des prestations applicables aux différentes catégories de chemins est établi, par

l'agent-voyer cantonal, sur une formule spéciale placée à la fin de son livre de comptabilité (*modèle n° 26 F*).

Art. 90. A la fin de chaque mois, l'agent-voyer cantonal transmet, s'il y a lieu, à l'agent-voyer d'arrondissement les pièces suivantes :

Chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun.

Les feuilles d'attachements des journées d'ouvriers (*modèle n° 20*); les états des travaux à la tâche (*modèle n° 21*); les mémoires ou quittances (*modèles n°s 22* et *22 bis*); les situations des travaux exécutés par entreprise (*modèles n° 23, n° 27*), accompagnés au besoin d'un métré (*modèle n° 27*); les procès-verbaux de constatation des travaux exécutés par prestation (*modèle n° 16*); les procès-verbaux de remise de travaux et approvisionnements aux entrepreneurs (*modèle n° 24*); le décompte des cantonniers (*modèle n° 25*), et toutes les pièces relatives aux indemnités de terrains, dommages et dépenses diverses.

Chemins vicinaux ordinaires.

Pour chaque commune : les rôles des journées d'ouvriers employés en régie (*modèle n° 28*), accompagnés des feuilles d'attachements (*modèle n° 20*); les états des travaux à la tâche (*modèle n° 21*); les mémoires ou quittances (*modèles n°s 22* et *22 bis*); les situations des travaux exécutés par entreprise (*modèle n° 29*); les décomptes des cantonniers (*modèle n° 25 bis*) et toutes les pièces relatives aux indemnités de terrains et dépenses diverses.

Chaque envoi de pièces de comptabilité fait par l'agent-voyer cantonal est accompagné d'un bordereau (*modèle n° 30*) sur lequel il est fait mention des terrains dont la prise de possession a été effectuée.

Art. 91. A la fin de chaque trimestre, ou plus souvent si l'agent-voyer en chef le juge nécessaire, l'agent-voyer cantonal adresse à l'agent-voyer d'arrondissement un état sommaire in-

liquant par commune, pour les chemins vicinaux ordinaires, a situation des dépenses faites et les certificats de paiement délivrés (*modèle n° 31*).

Art. 92. A la fin de l'année, l'agent-voyer cantonal dresse pour les chemins vicinaux ordinaires, les décomptes *(modèle n° 32)* de toutes les entreprises de son service qui n'ont pas fait l'objet d'une réception provisoire ou définitive. Il les notifie aux entrepreneurs, dans les formes indiquées aux clauses et conditions générales, et les adresse à l'agent-voyer d'arrondissement.

Art. 93. A la clôture de l'exercice, il dresse également, pour toutes les communes de sa circonscription :

1° Les ressources constatées *(modèle n° 33)*;

2° Les dépenses effectuées (*modèle n° 34)*;

3° L'état d'avancement des chemins *(modèles n°s 35 et 35 bis)*;

4° Divers renseignements statistiques et la situation financière du réseau subventionné *(modèle n° 36)*.

Ces états sont établis avec distinction entre le réseau subventionné et le réseau non subventionné. Ils sont adressés, le 10 mai au plus tard, à l'agent-voyer d'arrondissement, qui, après en avoir certifié l'exactitude, les transmet, le 25 mai, à l'agent-voyer en chef. Ce dernier, après les avoir vérifiés, les fait parvenir au préfet pour être soumis au conseil général.

CHAPITRE VII. — Comptabilité du régisseur comptable.

Art. 94. Dans le cas de régie pour le compte d'un entrepreneur, le régisseur comptable tient un journal spécial de la même forme que le carnet *(modèle n° 19)*, pour les faits de dépenses relatifs à cette régie.

L'agent-voyer cantonal, qu'il soit ou non régisseur comptable, doit, en outre, inscrire sur son carnet les travaux effectués comme s'ils étaient exécutés par l'entrepreneur.

Art. 95. Les avances de fonds à faire à un régisseur comptable ont lieu sur sa demande formulée sur un imprimé *(modèle n° 37)*.

Pour les chemins de grande communication et d'intérêt com-

mun, cette demande, visée par l'agent-voyer d'arrondissement, certifiée par l'agent-voyer en chef, est transmise par ce dernier au préfet pour la délivrance du mandat.

S'il s'agit d'un chemin vicinal ordinaire, la demande, dans le cas où l'agent-voyer cantonal n'est pas régisseur, est certifiée par ce dernier et visée par l'agent-voyer d'arrondissement. Dans le cas contraire, elle est certifiée par l'agent-voyer d'arrondissement. Cette demande est ensuite transmise au maire pour le mandatement.

Art. 96. Les recettes et les paiements effectués par le régisseur comptable sont enregistrés sur un livret de caisse *(modèle n° 38)*.

Ce livret contient sur la page de gauche : 1° l'indication des numéros et des dates des mandats délivrés au nom du régisseur comptable; 2° l'inscription, de la main de l'agent, du paiement, de la date, de la destination des avances, et du montant en toutes lettres, des sommes payées.

La page de droite indique, par ordre chronologique : 1° les dates des paiements successivement effectués par le régisseur 2° la nature des dépenses; 3° le montant des sommes payées 4° celui des pièces justificatives produites.

L'agent-voyer d'arrondissement constate, sur le livret de caisse, les résultats des vérifications qu'il doit faire des écritures, des pièces de dépense et de la caisse du régisseur.

Art. 97. Le régisseur comptable justifie de l'emploi des avances qui lui sont faites par la production des mémoires des fournisseurs et des rôles des ouvriers employés à la journée ou à la tâche. Ces pièces doivent être revêtues de l'acquit des parties prenantes.

La justification doit être faite dans le mois qui suit l'encaissement du mandat et comprendre, autant que possible, une dépense égale au montant de ce mandat. Les pièces justificatives font l'objet d'un bordereau *(modèle n° 39)* dressé en double expédition par le régisseur comptable.

Pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, ce bordereau est vérifié par l'agent-voyer d'arrondissement et visé par l'agent-voyer en chef et le préfet. Pour

chemins vicinaux ordinaires, il est vérifié par l'agent-voyer .rrondissement et visé par le maire.

Les deux expéditions de ce borderau sont transmises à l'agent paiement, qui est tenu de renvoyer immédiatement au régis- ır comptable, par l'intermédiaire des agents-voyers, une des péditions signée pour récépissé.

Art. 98. Les certificats de paiements délivrés au nom d'un gisseur comptable sont inscrits sur les livres de comptabilité nme les autres dépenses; s'il s'agit d'une régie au compte ın entrepreneur, les dépenses justifiées sont portées comme :ompte délivré à ce dernier.

APITRE VIII. — COMPTABILITÉ DE L'AGENT-VOYER D'ARRONDISSEMENT.

Art. 99. L'agent-voyer d'arrondissement centralise, vérifie et ›rdonne les résultats constatés et produits par les agents pla- ; sous ses ordres.

Art. 100. Il dresse, au commencement de chaque mois, pour chemins de grande communication et d'intérêt commun, ıprès les pièces de dépenses qui lui ont été transmises par agents-voyers cantonaux : 1° le décompte mensuel (*modèle 40*) des sommes dues à tous les cantonniers; 2° l'état récaulatif (*modèle n° 41*) des feuilles d'attachement des journées ıuvriers, des états des travaux à la tâche, des mémoires et des ittances; 3° des propositions de paiement en faveur des entre- :neurs et les décomptes à l'appui (*modèle n° 42*).

Il envoie à l'agent-voyer en chef ces pièces, en y joignant, ·ès les avoir revêtues de son visa, celles mentionnées à l'état apitulatif (*modèle n° 41*); le tout accompagné d'un bordereau ›dèle n° 40).

En ce qui concerne les chemins vicinaux ordinaires, il vérifie pièces qui lui sont adressées par l'agent-voyer cantonal; ıs vise et les renvoie à ce dernier, qui les transmet au maire ır le mandatement.

ırt. 101. Les réceptions de matériaux d'entretien sont cons- ·es sur une formule (*modèle n° 46*) et font connaître les ıntités de matériaux reçus.

Les procès-verbaux de réception provisoire et de réception définitive pour les travaux neufs et de grosse réparation sont dressés sur les *modèles n°s 43* et *44*. Ils sont accompagnés du décompte des travaux exécutés (*modèle n° 45*).

Tous les procès-verbaux de réception relatifs aux chemins de grande communication et d'intérêt commun sont immédiatement transmis à l'agent-voyer en chef. Les procès-verbaux qui concernent les chemins vicinaux ordinaires sont conservés par l'agent-voyer cantonal, à l'exception de ceux qui doivent être joints à l'appui des paiements.

Les réceptions sont mentionnées avec leur date au carnet.

Art. 102. Tous les faits de comptabilité concernant le service de l'agent-voyer d'arrondissement sont classés dans un registre (*modèle n° 47*) désigné sous le nom de : *Livre de comptabilité de l'agent-voyer d'arrondissement.*

Ce livre se compose de trois parties, subdivisées chacune en *réseau subventionné* et *réseau non subventionné*. La première partie est relative aux chemins de grande communication, la deuxième aux chemins d'intérêt commun, et la troisième aux chemins vicinaux ordinaires.

La première et la deuxième partie sont identiques; en tête de chacune d'elles est placé un *répertoire* formant table des matières (*modèle n° 47 A*). Elles comprennent ensuite une série de comptes ouverts indiquant les dépenses faites et les propositions de paiements délivrés. Ces comptes sont groupés de la manière suivante : 1° *entreprises :* un compte spécial est ouvert à chacune d'elles (*modèle n° 47 B*); 2° *travaux en régie* (*modèle n° 47 C*) : l'entretien, les grosses réparations et les travaux neufs donnent lieu à l'ouverture de comptes distincts, par chaque chemin ou partie de chemin, s'il y a lieu; 3° *cantonniers* (*modèle n° 47 D*); 4° *indemnités de terrains* (*modèle n° 47 E*) 5° *dommages* (*modèle n° 47 F*); 6° *dépenses diverses* (*modèle n° 47 G*) : ces quatre derniers comptes comprennent toutes les dépenses faites et les certificats délivrés par chaque arrondissement, mais à chacun d'eux un article est ouvert par chemin 7° *comptes rendus,* par chemin, de l'emploi des prestations (*modèle n° 47 H*).

La troisième partie comprend : 1° un *répertoire* des communes formant table des matières (*modèle n° 47 I*); 2° un *résumé*, par commune, des dépenses faites et des visas des certificats de paiement (*modèle n° 47 J*); 3° un compte des *indemnités de terrains* (*modèle n° 47 K*), dans lequel un article est ouvert par commune.

Art. 103. A la fin de chaque trimestre, et plus souvent si l'agent-voyer en chef le juge nécessaire, l'agent-voyer d'arrondissement dresse des *états sommaires* des dépenses de son service, pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun (*modèle n° 48*) et pour les chemins vicinaux ordinaires (*modèle n° 48 bis*).

Ces états sont adressés à l'agent-voyer en chef.

Art. 104. A la fin de l'année, l'agent-voyer d'arrondissement dresse, pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, les décomptes (*modèle n° 32*) de toutes les entreprises de son service qui n'ont pas fait l'objet d'une réception provisoire ou définitive. Il les notifie aux entrepreneurs, dans les formes indiquées au cahier des charges, et les adresse à l'agent-voyer en chef.

Art. 105. L'agent-voyer d'arrondissement dresse, à la clôture de l'exercice, pour les chemins ou parties de chemins de grande communication et d'intérêt commun dont il est chargé, des états conformes aux *modèles n°s 33, 34, 35* et *36*.

Ces états, établis par ligne, avec distinction entre le réseau subventionné et le réseau non subventionné, sont adressés, le 25 mai au plus tard, à l'agent-voyer en chef.

CHAPITRE IX. — COMPTABILITÉ DE L'AGENT-VOYER EN CHEF.

Art. 106. L'agent-voyer en chef centralise tous les faits de dépense, tant ceux qui résultent des pièces fournies par les agents-voyers d'arrondissement que ceux dont il rend personnellement compte. Il les inscrit sur un *livre de comptabilité* qui se compose de trois parties : la première partie est relative aux chemins de grande communication; la deuxième, aux che-

mins d'intérêt commun; la troisième, aux dépenses dont il rend personnellement compte.

Les deux premières sont subdivisées chacune en *réseau subventionné* et *réseau non subventionné;* elles sont identiques et comprennent :

1° La *situation,* à la fin de chaque mois, tant en nature qu'en argent, *des dépenses faites par chemin* et par service d'agent-voyer d'arrondissement (*modèle n° 49 A*);

2° Le *journal d'inscription* (*modèle n° 49 B*) *des certificats de paiement* délivrés par l'agent-voyer en chef, indiquant le montant des ordonnances de fonds, celui des certificats et leur imputation, la date de la délivrance et de l'envoi des mandats;

3° L'*état, par chemin, des certificats délivrés,* avec distinction de l'objet de la dépense et de son imputation (*modèle n° 49 C*).

La troisième partie comprend :

1° Un *état des dépenses du personnel* des agents-voyers (*modèle n° 49 D*);

2° Un état des dépenses diverses de toute nature dont l'agent-voyer en chef rend personnellement compte. Cet état est dressé dans la forme des *modèles n°s 49 A* et *49 C.*

Art. 107. En ce qui concerne les chemins de grande communication et d'intérêt commun, l'agent-voyer en chef tient, comme annexe de ses livres de comptabilité, un registre (*modèle n° 50*) où des comptes sont ouverts pour les travaux exécutés par entreprise.

Chacun de ces comptes reçoit toutes les indications qui concernent la comptabilité de l'entreprise; il fait connaître la situation, les autorisations données, les crédits ouverts, les dépenses faites, les certificats et les mandats délivrés.

Art. 108. Les certificats de paiement délivrés par l'agent-voyer en chef sont établis conformément aux modèles ci-après :

1° Pour les entrepreneurs (*modèle n° 51*);

2° Pour les indemnités de terrains (*modèle n° 52*);

3° Pour le personnel (*modèles n°s 53* et *53 bis*);

4° Pour les autres dépenses (*modèle n° 54*).

Ces certificats, ainsi que ceux relatifs au salaire des cantonniers (*modèle n° 40*), au paiement des travaux en régie (*modèle*

n° 41), sont adressés au préfet, accompagnés de pièces justificatives et d'un bordereau (*modèle n° 55*).

Art. 109. L'agent-voyer en chef dresse :

A la fin de l'année, pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, un tableau sommaire des certificats de paiement et des mandats délivrés pendant l'année pour les entreprises de travaux neufs et de grosses réparations en cours d'exécution (*modèle n° 56*);

A la fin de l'exercice : 1° une situation comparative des crédits ouverts et des dépenses faites pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun avec distinction des chapitres du budget sur lesquels les dépenses ont été imputées (*modèle n° 57*); 2° un état des dépenses dont il rend personnellement compte (*modèle n° 58*); 3° pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, des états conformes aux modèles 33, 34, 35 et 36. Les états, établis avec distinction entre les réseaux subventionnés et non subventionnés, sont adressés au préfet qui les soumet, dans la session d'août, au conseil général, conformément à la loi du 10 août 1871 (art. 66); 4° des états présentant, pour les chemins du département, les ressources et les dépenses de l'exercice, ainsi que la situation de ces chemins à la fin de l'année (*modèles n°s 59, 60, 61 et 62*). Ces derniers états, visés par le préfet, sont adressés au ministr de l'intérieur le 15 juillet.

CHAPITRE X. — Comptabilité du maire.

Art. 110. Le maire est l'ordonnateur de toutes les dépenses relatives aux chemins vicinaux pour lesquelles un crédit a été ouvert au budget communal; mais il ne peut en effectuer aucune par lui-même, et il lui est interdit de disposer, autrement que par mandats sur les receveurs municipaux, des fonds affectés aux travaux des chemins vicinaux, quelle que soit l'origine de ces fonds.

Art. 111. Tout mandat, pour être valable, devra porter sur un crédit régulièrement ouvert et énoncera l'exercice, le chapitre, les articles et paragraphes du budget auxquels il s'appli-

que, ainsi que le titre et le montant du crédit en vertu duq est délivré.

Les mandats seront remis par l'ordonnateur aux créanc des communes, sur la justification de leur individualité, à leurs représentants munis de titres ou de pouvoirs en forme.

Art. 112. Les crédits accordés pour le même exercice le même service seront successivement ajoutés les uns autres et formeront ainsi cumulés, un crédit unique par chapitre, article ou paragraphe, selon le mode d'après lequel auront été ouverts.

Art. 113. Les crédits étant ouverts spécialement pour chaque nature de dépenses, les maires ne devront pas, pour quelque motif que ce soit, en changer l'affectation. Ils ne pourront non plus en outre-passer le montant par la délivrance de leurs mandats.

Art. 114. Toutes les dépenses d'un exercice devront être mandatées depuis le 1er janvier jusqu'au 15 mars de la seconde année.

Toute créance mandatée qui n'aura pas été acquittée sur les crédits de l'exercice auquel elle se rapporte, dans les délais de la durée de cet exercice, devra être mandatée à nouveau sur les crédits reportés des exercices clos.

Art. 115. Tout mandat émis par le maire indiquera le nom et la nature des pièces justificatives qui s'y trouveront jointes.

Art. 116. Au fur et à mesure de chaque opération de mandatement, il en sera tenu écriture sur deux registres ouverts à la mairie.

Art. 117. Le premier sera désigné sous le nom de *Journal des mandats* (*modèle n° 63*).

Le maire y inscrira tous les mandats au fur et à mesure de leur délivrance, et indiquera pour chacun d'eux : 1° son numéro d'ordre; 2° l'article du budget en vertu duquel il a été délivré; 3° la date de sa délivrance; 4° le nom de la partie prenante; 5° l'objet de la dette; 6° le montant total du mandat.

Chaque page sera additionnée et le total obtenu reporté à la page suivante, et ainsi de suite jusqu'à la clôture de l'exercice.

Art. 118. Le second livre portera le nom de *Livre de détail* (*modèle n° 64*).

Dès que le maire recevra le budget approuvé, il ouvrira, dans le livre de détail, un compte à chaque article de crédit porté dans le budget, en suivant le même ordre d'inscription que dans le budget et en maintenant à chaque article le numéro qui lui a été attribué.

Art. 119. Il indiquera d'abord, pour chacun des crédits, le numéro de l'article du bubget ou le titre qui les a ouverts, leur libellé tel qu'il est formulé dans les budgets ou dans les autorisations supplémentaires, la date de leur ouverture et leur montant.

Art. 120. Les mandats délivrés sur chaque crédit seront ensuite inscrits au fur et à mesure de leur délivrance. Le maire indiquera pour chacun d'eux, le numéro qui lui aura été donné au journal, sa date, le nom de la partie prenante et le motif de la délivrance, enfin le montant, dans la colonne réservée au chemin auquel il se rapporte.

Art. 121. Le *Livre de détail* sera clos au 16 mars. Les résultats en seront résumés sur la dernière page et devront reproduire le total général des mandatements donnés par le journal.

CHAPITRE XI. — Comptabilité des receveurs municipaux.

Art. 122. Les recettes et les dépenses communales relatives aux chemins vicinaux seront effectuées par le receveur municipal, chargé seul, et sous sa responsabilité de poursuivre la rentrée de tous les revenus de la commune et de toutes les sommes qui lui seraient dues, ainsi que d'acquitter les dépenses mandatées par le maire jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés.

Tous les rôles de taxes, de sous-répartition et de prestations locales devront parvenir à ce comptable par l'intermédiaire du receveur des finances.

Art. 123. Toute personne autre que le receveur municipal qui, sans autorisation légale, se serait ingérée dans le maniement des deniers de la commune affectés aux chemins vicinaux,

sera, par ce seul fait, constituée comptable; elle pourra, en outre, être poursuivie, en vertu de l'article 258 du Code pénal, comme s'étant immiscée sans titre dans des fonctions publiques.

Art. 124. Les receveurs municipaux recouvreront les divers produits aux échéances déterminées par les titres de perception ou par l'administration et d'après le mode de recouvrement prescrit par les lois et règlements.

Art. 125. Ils adresseront, le 5 de chaque mois, aux maires des communes de leur circonscription, un état faisant connaître le montant des recouvrements effectués pendant le mois écoulé sur les ressources des chemins vicinaux (*modèle n° 65*).

Art. 126. Le recouvrement des produits de chaque exercice devra être terminé le 31 mars de la seconde année, et le receveur municipal pourra être tenu de verser dans sa caisse, sauf à exercer personnellement son recours contre les débiteurs, le montant des restes à recouvrer, pour le recouvrement desquels il ne justifiera pas avoir fait les diligences nécessaires.

Art. 127. Les ressources créées pour le service des chemins vicinaux, quelle que soit leur origine et qu'elles consistent en argent ou en prestations en nature, ne pourront, sous aucun prétexte, être appliquées soit à des travaux étrangers à ce service, soit à l'entretien, à la réparation ou à la construction de chemins qui n'auraient pas été légalement reconnus et classés comme vicinaux, sauf les cas prévus par les lois des 12 juillet 1865 et 21 juillet 1870.

Tout emploi, soit de fonds, soit de prestations en nature, qui serait effectué contrairement à cette règle, serait rayé des comptes et mis à la charge du comptable ou de l'ordonnateur, suivant le cas.

Art. 128. Avant de procéder au paiement des mandats délivrés par les maires, les receveurs municipaux devront s'assurer sous leur responsabilité :

1° Que la dépense porte sur un crédit régulièrement ouvert et qu'elle ne dépasse pas le montant de ce crédit;

2° Que la date de la dépense constate une dette à la charge de l'exercice auquel on l'impute, et que l'objet de cette dépense

sortit bien au service particulier que le crédit a en vue d'as-
er ;

° Que les pièces justificatives, dont le tableau est donné à
ticle 138, ont été produites à l'appui de la dépense.

'out paiement qui serait effectué sans l'accomplissement de
formalités resterait à la charge du comptable.

rt. 129. Les comptables n'ont pas qualité pour apprécier le
rite des faits auxquels se rapportent les pièces produites à
pui de chaque mandat. Il suffit, pour garantir leur respon-
ilité, qu'elles soient certifiées et visées par les agents du ser-
e vicinal et par les maires, et que le mandatement concorde
c elles.

rt. 130. Les receveurs municipaux, outre les livres géné-
x dont la tenue est prescrite par les instructions sur la comp-
ilité communale, tiendront deux registres spéciaux pour la
nptabilité des chemins vicinaux.

rt. 131. Le premier, désigné sous le nom de *Livre de détail*
recettes et des dépenses pour les chemins vicinaux (*modèle*
66) et destiné à présenter d'une manière distincte les opé-
ions relatives à ce service, sera tenu par exercice. Il sera
isé en deux parties :

a première sera relative aux ressources. Le receveur muni-
al ouvrira un compte spécial à chacun des articles de recette
nis par les budgets primitifs ou supplémentaires, ou par des
orisations spéciales, en suivant le même ordre d'inscription
dans le budget et en maintenant à chaque article le numéro
lui a été attribué. Il y inscrira, au fur et à mesure de leur
eption, les différents titres qui lui seront adressés par les
eveurs des finances, et, jour par jour, les recettes qu'il effec-
ra en numéraire, en extraits de rôles constatant les travaux
ctués, ou en déclaration de retenues pour centimes addi-
nels. Chaque recette figurera dans la colone du *Livre de dé-*
à laquelle elle s'applique.

es ordonnances de décharge et de réduction figureront en
c à chaque compte au-dessous des produits constatés.

a deuxième partie sera relative aux dépenses effectuées. Un
npte distinct sera également ouvert pour chaque crédit ins-

crit au budget primitif ou additionnel, ou accordé par des autorisations spéciales, en suivant le même ordre d'inscription que dans le budget et en maintenant à chaque article le numéro qui lui aura été attribué. Le receveur municipal y inscrira, jour par jour, les diverses dépenses qu'il aura effectuées, en distinguant les différents chemins auxquels elles se rapportent.

Art. 132. Le second registre, désigné sous le nom de *Livre des ordonnances de dégrèvement* (*modèle n° 67*), servira à inscrire toutes les réductions et décharges prononcées, dans le cours de l'exercice, sur les produits relatifs à la vicinalité. Ce compte sera ouvert *pour chaque nature de produits*. Il sera totalisé le 31 mars de la seconde année et les résultats en seront reportés sur le *Livre de détail*.

Art. 133. Les receveurs municipaux seront tenus de rendre chaque année un compte spécial par commune, pour les opérations relatives aux chemins vicinaux qu'ils auront effectuées (*modèle n° 68*).

Ce compte dressé à la clôture de l'exercice, sera transmis le 5 avril au plus tard, au receveur des finances, qui, après l'avoir vérifié et certifié, le fera parvenir au préfet le 15 avril pour tout délai.

Art. 134. Chaque compte, formé d'après les écritures, devra présenter la *situation* du comptable d'après le compte précédent, la *totalité des opérations* faites pendant l'exercice, tant en recettes qu'en paiements, et le *résultat général* des recettes et des paiements à la clôture de l'exercice.

Art. 135. Le receveur municipal transcrira littéralement sur ces comptes tous les articles de recette et de dépense ouverts par les budgets primitifs ou supplémentaires ou par des autorisations spéciales, et qui sont relatifs aux chemins vicinaux.

Art. 136. Les recettes et les paiements relatifs aux chemins vicinaux seront justifiés, de la manière suivante, dans les comptes communaux soumis au conseil de préfecture ou à la Cour des comptes :

Justification des recettes.

§ 1er. — *Produit des centimes spéciaux ou des centimes extraordinaires.*

Art. 137. Extrait des rôles généraux ou spéciaux des contributions directes délivré par le percepteur, visé par le maire le receveur des finances.

§ 2. — *Prestations.*

Avant apurement du rôle, copie de l'exécutoire; et, pour établir le montant des réductions, les ordonnances de décharge; près apurement, le rôle lui-même.

§ 3. — *Subventions spéciales.*

Arrêtés de fixation rendus par le conseil de préfecture ou décision de la commission départementale, selon que ces subventions auront été réglées dans la forme des expertises ou dans celle des abonnements.

§ 4. — *Souscriptions particulières ou provenant d'associations particulières.*

Copie ou extrait de titre de souscription ou le titre lui-même appuyé de l'acceptation donnée par le préfet, et dans le cas de réduction du titre, les ordonnances de décharge.

§ 5. — *Emprunts à la caisse des chemins vicinaux ou à toute autre caisse.*

Copie de la délibération du conseil municipal, de l'arrêté du préfet, du décret ou de la loi autorisant l'emprunt. Copie certifiée par le maire des actes qui ont réglé les conditions de l'emprunt.

§ 6. — *Aliénation de délaissés d'anciens chemins déclassés.*

Arrêté préfectoral autorisant la vente; expédition T de l'adjudication ou de l'acte de vente à l'amiable; décompte des intérêts, s'il y a lieu. Si le titre n'est pas apuré à la fin de l'exercice, il ne sera produit qu'un extrait sur papier libre, avec mention que le titre T sera produit ultérieurement.

§ 7. — *Subventions de l'État ou du département.*

Certificat du receveur des finances, visé par le maire, établissant le montant des subventions accordées.

Justification des dépenses.

Art. 138. Toutes les pièces justificatives à produire à l'appui des mandats devront être visées par l'ordonnateur.

§ 1er. — *Prestations en nature.*

Extrait du rôle établissant le relevé des journées ou des tâches effectuées en nature, émargé par le surveillant des travaux, certifié par l'agent-voyer cantonal, visé par l'agent-voyer d'arrondissement et revêtu de l'attestation du maire que les travaux ont été accomplis.

§ 2. — *Travaux en régie.*

Autorisation du préfet de faire les travaux en régie, si les travaux à exécuter sur un même chemin s'élèvent à plus de 300 francs.

Et, selon le cas :

S'il y a un entrepreneur à la tâche, l'état T de ses travaux ou fournitures, certifié par lui et par l'agent-voyer cantonal visé par l'agent-voyer d'arrondissement.

S'il n'y a que des fournisseurs et ouvriers employés sous la surveillance du maire ou d'un agent-voyer : 1° les mémoires ou

factures T certifiés par les fournisseurs, par l'agent-voyer cantonal et visés par l'agent-voyer d'arrondissement; 2° les états nominatifs[1] des journées d'ouvriers dûment émargés pour acquit par la signature des ouvriers ou par celle de deux témoins du paiement, certifiés par l'agent-voyer cantonal et visés par l'agent-voyer d'arrondissement; lesdits états devront indiquer distinctement, pour chaque ouvrier, le lieu des travaux, le nombre des journées de chacun, leur prix et le total revenant à chaque ouvrier. Les avances faites à un régisseur seront justifiées par lui, suivant le cas, par les pièces ci-dessus indiquées; à l'appui du premier paiement, on produira, en outre, copie de l'arrêté du maire nommant le régisseur.

§ 3. — *Travaux à exécuter en vertu d'adjudication ou de marché de gré à gré.*

A l'appui du premier à-compte, décision approbative des travaux; copie ou extrait du procès-verbal d'adjudication ou du marché, non timbré, mais avec mention que l'expédition T sera fournie avec le mandat pour solde. Justification de la réalisation du cautionnement par le récépissé du receveur municipal, ou une déclaration de versement, et, suivant le cas, déclaration du maire approuvée par le préfet constatant qu'il n'y a pas eu lieu d'exiger ce cautionnement. Certificat T de l'agent-voyer cantonal, visé par l'agent-voyer d'arrondissement et le maire, constatant l'avancement des travaux et le montant de la somme à payer.

Pour les à-compte subséquents, certificat T de l'agent-voyer cantonal, visé par l'agent-voyer d'arrondissement, rappelant les sommes payées antérieurement et le montant du nouveau mandat à payer.

Quant au solde des travaux, expédition en due forme du procès-verbal d'adjudication ou du marché T; devis estimatif T[2];

[1] T, si la somme à payer à l'un des ouvriers est supérieure à 10 francs.

[2] La soumission tiendra lieu du devis lorsqu'elle énoncera les quantités, les prix et les conditions d'exécution des ouvrages.

bordereau des prix; procès-verbal de réception définitive T' décompte général T, dressés par l'agent-voyer d'arrondissement.

Dans le cas d'adjudication à prix ferme, il n'est pas nécessaire de produire un décompte général, mais le procès-verbal de réception définitive seulement.

§ 4. — *Indemnités relatives aux acquisitions de terrains.*

Dans tous les cas, la décision ou le décret qui prescrit l'élargissement, l'ouverture ou le redressement, et déclare les travaux d'utilité publique; et :

I. *S'il y a eu cession amiable par les propriétaires :*

1° Expédition ou extrait de l'acte de cession amiable relatant la transcription, approuvé par le préfet en conseil de préfecture, indiquant les précédents propriétaires et constatant que le vendeur a produit les titres qui établissent sa possession;

2° Pièces constatant la purge des hypothèques, c'est-à-dire le certificat de publication et affiche de l'acte, et le numéro du journal de l'arrondissement dans lequel l'insertion a été faite. Les publications et l'insertion devront toujours précéder la transcription;

3° Certificat du conservateur des hypothèques, délivré à l'expiration de la quinzaine de la transcription;

Lorsque l'indemnité ne dépassera pas 500 francs, les pièces relatives à la purge des hypothèques et le certificat du conservateur pourront être remplacés par une délibération du conseil municipal approuvée par le préfet, dispensant le maire de faire remplir les formalités de la purge des hypothèques; en outre, l'acte pourra ne pas indiquer les précédents propriétaires et ne pas être soumis à la transcription (*Loi du 3 mai 1841, art. 19. ord. du 18 avril 1842*);

4° Certificat de paiement de l'agent-voyer cantonal visé par l'agent-voyer d'arrondissement.

II. *S'il n'y a pas eu cession amiable par les propriétaires, les pièces indiquées dans le cas précédent, sauf les modifications suivantes :*

En matière d'élargissement au moyen de terrains non bâtis ni clos de murs :

1° L'expédition ou l'extrait de l'acte de cession amiable sera remplacé par une expédition de la décision du juge de paix fixant le chiffre de l'indemnité ou par le jugement du tribunal civil, s'il y a eu appel de la sentence du juge de paix; la décision qui prescrit l'élargissement sera seule soumise à la transcription. *Si la valeur des terrains ne dépasse pas 500 francs, le conseil municipal pourra, en vertu du décret du 14 juillet 1866, et avec l'approbation du préfet, dispenser de l'accomplissement des formalités de purge des hypothèques.* S'il s'agit de terrains bâtis dont l'acquisition a lieu en vertu d'une déclaration d'utilité publique, l'expédition ou l'extrait de l'acte de cession amiable sera remplacé par une copie ou un extrait de la décision du jury portant fixation de l'indemnité. *De plus, le conseil municipal pourra dispenser des formalités de purge et de transcription en ce qui touche le jugement d'expropriation, seul acte qui devrait être transcrit;*

2° *Dans le cas où il n'y a pas de dispense de purge en ce qui concerne les terraius non bâtis ni clos de murs, on produira les pièces constatant que la purge a eu lieu conformément aux dispositions du Code civil.*

En matière d'ouverture ou de redressement, l'expédition de l'acte de cession amiable sera remplacée par les pièces ci-après :

1° Copie ou extrait du jugement d'expropriation relatant textuellement la transcription ;

2° Certificat du maire constatant que le jugement a été *notifié, publié et affiché,* et indiquant les époques de l'accomplissement de ces formalités ;

3° Le numéro du journal dans lequel le jugement aura été inséré par extrait ;

La transcription devra toujours être postérieure aux formalités de notification, de publication, d'affiche et d'insertion;

4° Certificat du conservateur des hypothèques, délivré après l'expiration du délai de quinzaine de la transcription du jugement ;

Lorsque la valeur des terrains ne dépasse pas 500 francs,

les pièces relatives à la purge des hypothèques pourront être remplacées par une délibération du conseil municipal, approuvée par le préfet, dispensant le maire de faire remplir les formalités de purge des hypothèques; en outre, le jugement d'expropriation pourra ne pas être soumis à la transcription (L. du 3 mai 1841, art. 19; ord. du 18 avril 1842);

5° Copie ou extrait de la décision du jury portant fixation de l'indemnité d'expropriation;

6° Certificat du maire constatant que, dans les huit jours qui ont suivi l'avertissement donné en exécution de l'article 21 de la loi du 3 mai 1841, aucun tiers ne s'est fait connaître comme intéressé au règlement de l'indemnité, ou, dans le cas contraire, désignant ces tiers;

7° Certificat du maire constatant la représentation des titres réguliers qui établissent la possession et expliquent au besoin les motifs pour lesquels l'ayant-droit n'est pas identiquement la personne dénommée dans le jugement d'expropriation. Dans ce dernier cas, le propriétaire réel devra produire un certificat constatant sa situation hypothécaire. Ce certificat pourra être remplacé, si l'indemnité ne dépasse pas 500 francs, par une délibération du conseil municipal, approuvée par le préfet, portant dispense de fournir cette pièce;

8° Certificat de paiement délivré par l'agent-voyer cantonal et visé par l'agent-voyer d'arrondissement.

Si les offres faites par l'administration municipale, conformément à l'article 23 de la loi du 3 mai 1841, ont été acceptées, le certificat dont la production est prescrite par le n° 6 ci-dessus sera remplacé par l'acte d'acceptation des offres, sous forme de convention.

Tous les actes passés en vertu d'une déclaration d'utilité publique, et qui, dans les cas ordinaires, devraient être timbrés, sont exempts du timbre, mais sont visés pour timbre *gratis*. (L. du 3 mai 1841, art. 58.)

Nota. Si la propriété vendue appartient en totalité ou en partie à des mineurs, interdits, absents ou incapables, le contrat doit rappeler l'autorisation donnée par le tribunal d'accepter les offres de la commune, ou, dans le cas de cession amiable et si l'immeuble est d'une valeur qui n'excède pas

100 francs, relater la délibération du conseil municipal acceptant l'offre du tuteur de se porter fort pour le mineur et de faire ratifier la vente à sa majorité.

Pour les immeubles dotaux, on devra exiger l'autorisation donnée par le tribunal d'accepter les offres de la commune et la justification du remploi lorsqu'il est ordonné.

S'il existe des inscriptions hypothécaires ou oppositions qui empêchent le paiement, le prix de vente est versé à la Caisse des dépôts et consignations en vertu d'un arrêté du maire qui est produit avec le récépissé T du préposé de la Caisse et toutes les pièces énoncées ci-dessus, à l'exception de l'état des inscriptions délivrées par le conservateur. Cette pièce est remplacée par le reçu du préposé de la Caisse des dépôts, à qui elle est remise.

Il ne sera pas fait d'offres réelles toutes les fois qu'il existera des inscriptions sur les immeubles expropriés ou autres obstacles au versement des deniers entre les mains des ayants-droit. (Loi du 3 mai 1841, art. 54.)

§ 5. — *Indemnités relatives soit à des extractions de matériaux, soit à des dépôts ou enlèvement de terre, soit à des occupations temporaires de terrains.*

Si l'indemnité a été fixée à l'amiable :

1° L'accord T, fait entre l'administration et le propriétaire et approuvé par le préfet;

2° Certificat de paiement délivré par l'agent-voyer cantonal et visé par l'agent-voyer d'arrondissement.

Si l'indemnité n'a pas été fixée à l'amiable :

1° Extrait de l'arrêté préfectoral qui autorise les extractions de matériaux ou les occupations temporaires de terrains;

2° Arrêté du conseil de préfecture qui a fixé l'indemnité;

3° Certificat de paiement délivré par l'agent-voyer cantonal, visé par l'agent-voyer d'arrondissement.

§ 6. — *Contingent de la commune dans les travaux des chemins vicinaux de grande communication ou d'intérêt commun, si le contigent doit être acquitté en tout ou en partie en argent.*

Extrait de la décision du conseil général qui a fixé les contingents;

Récépissé du receveur des finances.

§ 7. — *Concours dans le traitement des agents-voyers.*

Extrait de l'arrêté du préfet ;
Récépissé du receveur des finances.

§ 8. — *Frais de confection de rôles et d'États matrices.*

Extrait de l'arrêté du préfet ;
Récépissé du receveur des finances.

§ 9. — *Salaire des cantonniers employés sur les chemins vicinaux ordinaires.*

Certificat de paiement dressé par l'agent-voyer cantonal et visé par l'agent-voyer d'arrondissement, indiquant le montant du traitement des cantonniers et le nombre des journées pour le paiement desquelles le mandat est délivré.

§ 10. — *Travaux entrepris en commun par plusieurs communes et salaires y relatifs.*

Extrait de l'arrêté du préfet ;
Récépissé du receveur des finances.
Le tout sans préjudice des titres des parties, suivant les cas.

Art. 139. Toutes les dépenses autres que celles énoncées ci-dessus seront justifiées comme il est prescrit par les règlements sur la comptabilité communale. Un certificat de paiement délivré par l'agent-voyer cantonal et visé par l'agent-voyer d'arrondissement devra être joint à l'appui de chaque mandat.

CHAPITRE XII. — Comptabilité du préfet.

Art. 140. Les ressources afférentes aux travaux des chemins de grande communication et d'intérêt commun sont rattachées au budget départemental. (Loi du 10 août 1871, art. 58 et 60).

Art. 141. Le préfet mandate les dépenses relatives aux chemins de grande communication et d'intérêt commun, dans la limite des crédits ouverts au budget départemental et les ordonnances délivrées par le ministre de l'intérieur.

Art. 142. Les mandats sont délivrés sur des modèles conformes à la formule annexée au règlement ministériel du 30 novembre 1840 sur la comptabilité publique.

Art. 143. Indépendamment des livres-journaux, du grand-livre et des livres auxiliaires prescrits par les articles 299 à 302 du décret du 31 mai 1862, le préfet tient, par exercice, pour le service de la vicinalité, un livre de comptabilité divisé en quatre parties.

Chemins de grande communication. — La première partie concerne les chemins de grande communication. Elle se divise en trois sections.

La première section *(modèle n° 69 A)* se compose d'un journal sur lequel les opérations concernant les produits éventuels en argent, c'est-à-dire la fixation définitive des contingents, la délivrance des titres, des ordonnances et des mandats, et la constatation des recouvrements, sont inscrites par ordre chronologique.

Les titres et les ordonnances sont inscrits en détail sur cette section du livre. Les contingents peuvent y être portés en bloc.

La deuxième section *(modèle n° 69 B)* indique pour chaque ligne : 1° Le montant détaillé des contingents et des autres ressources à recouvrer en argent; 2° le montant des titres délivrés, avec désignation de la provenance des ressources à recouvrer; 3° le montant des recouvrements effectués et des mandats délivrés sur produits éventuels; 4° le montant des subventions allouées et des mandats délivrés sur les fonds départementaux et de l'État; 5° le montant des non-valeurs accordées.

La troisième section *(modèle n° 69 C)* comprend le relevé détaillé des titres restant à délivrer à la clôture de l'exercice.

Chemins d'intérêt commun. — La seconde partie concerne les chemins d'intérêt commun. Elle est identique à la première.

Prestations. — La troisième partie *(modèle n° 69 D)* est relative aux prestations applicables aux chemins de grande communication et d'intérêt commun. Elle indique par commune : 1° le montant des prestations exigibles en argent, à défaut d'option ou d'exécution; 2° le montant des prestations effectuées en

nature; 3° le montant des titres délivrés sur prestations à recouvrer en argent à défaut d'exécution.

Dégrèvements. — La quatrième partie est relative aux dégrèvements. Elle se divise en deux sections.

La première section *(modèle n° 69 E)* concerne les dégrèvements accordés sur ressources spécialement applicables aux chemins de grande communication et d'intérêt commun.

La deuxième section *(modèle n° 69 F)* indique le montant, par ordonnance, des dégrèvements accordés sur l'ensemble des prestations et sur toutes autres ressources applicables à la petite vicinalité, avec distinction, s'il y a lieu, de la partie des non-valeurs sur prestations qui est afférente aux chemins de grande communication et d'intérêt commun.

Art. 144. — Les titres de perception des ressources éventuelles applicables aux chemins de grande communication et d'intérêt commun sont délivrés par le préfet sur une formule *(modèle n° 70)*. Ils sont dressés par arrondissement et indiquent l'exercice auquel appartiennent les fonds à recouvrer, la section et le paragraphe de la nomenclature des produits départementaux arrêtés de concert entre les départements de l'intérieur et des finances, ainsi que le sous-chapitre et l'article du budget départemental sous lesquels sont inscrites les dépenses que les fonds à recouvrer sont destinés à couvrir.

Lorsqu'il s'agit de prestations à recouvrer en argent à défaut d'exécution, la formule peut être remplacée par l'état, visé par l'agent-voyer en chef et approuvé par le préfet, que l'agent-voyer d'arrondissement doit dresser en exécution de l'article 35 du présent règlement.

La minute des titres est envoyée au trésorier-payeur général, chargé de poursuivre le recouvrement des sommes dues. Un extrait ou une expédition, s'il en est besoin, en est adressé à l'agent-voyer en chef.

Justification des recettes.

Art. 145. Le préfet fournira, à l'appui des titres de recette concernant les chemins de grande communication et d'intérêt

ommun, les pièces exigées par le ministère de l'intérieur et elui des finances concernant les recettes des produits éventuels lépartementaux.

Justification des dépenses.

Art. 146. On produira à l'appui des mandats de paiement, pour les dépenses relatives aux chemins de grande communication et d'intérêt commun, les pièces indiquées, pour les dépenses départementales, dans la nomenclature annexée au règlement du 30 novembre 1840, sur la comptabilité publique. Les modifications qui pourraient être apportées à ce règlement seront applicables aux dépenses des chemins de grande communication et d'intérêt commun.

CHAPITRE XIII. — COMPTABILITÉ DU TRÉSORIER-PAYEUR GÉNÉRAL.

Art. 147. Le trésorier-payeur général est chargé de recouvrer les divers produits afférents aux chemins de grande communication et d'intérêt commun.

Art. 148. Le trésorier-payeur général tient un livre *(modèle n° 71)* sur lequel il inscrit, en les distinguant, les produits destinés aux chemins de grande communication et d'intérêt commun.

Il enregistre *au débit* des comptes relatifs aux chemins de grande communication et d'intérêt commun, le montant des sommes à recouvrer sur chaque fonds, d'après les rôles, états ou titres qui lui sont transmis par le préfet. Cet enregistrement indique la date de la réception des états, rôles ou autres titres, en vertu desquels les recouvrements doivent être opérés, la nature de ces états ou titres, et le montant des sommes à recouvrer.

Le trésorier-payeur général enregistre *au crédit* des comptes le montant des recouvrements effectués.

Ce livre est tenu par exercice.

Art. 149. Indépendamment de ce livre, le trésorier-payeur général tient un carnet supplémentaire sur lequel il indique ses opérations, tant en recette qu'en dépense, pour chaque ligne de grande communication et d'intérêt commun.

Art. 150. Le trésorier-payeur général dresse et fait parvenir au préfet, à la fin de chaque mois, un état comparatif *(modèle n° 72)* des recouvrements effectués pour les chemins de grande communication, et un état semblable en ce qui concerne les chemins d'intérêt commun.

A la suite de ces états, le trésorier-payeur général indique le montant des recouvrements effectués pour chaque ligne vicinale.

Le trésorier-payeur général joint à cet envoi un relevé détaillé *(modèle n° 73)* des recouvrements opérés au profit des chemins de grande communication et d'intérêt commun. Ce relevé est distinct du relevé semblable que le trésorier-payeur général doit fournir en ce qui concerne les autres produits éventuels départementaux.

Ces états et relevés font connaître l'exercice auquel appartiennent, d'après les titres de perception, les recouvrements effectués.

Art. 151. Le recouvrement du montant des titres de perception émis au profit des chemins de grande communication et d'intérêt commun doit être opéré au 31 mars de la deuxième année de l'exercice.

S'il existe à cette époque des restes à recouvrer sur quelques-uns des produits, le trésorier-payeur général rend compte et justifie au préfet des circonstances qui se sont opposées à la rentrée des reliquats. Il dresse à cet effet, pour chaque catégorie de chemins, un état (*modèle n° 74*) contenant la désignation des débiteurs, celle des sommes dues par chacun d'eux et les motifs du non-recouvrement.

Le préfet détermine et fait instruire sur cet état : 1° les reliquats passés en non-valeurs; 2° les reliquats à mettre à la charge des comptables; 3° les restes à reporter à l'exercice suivant.

Art. 152. Lorsque les états des restes à recouvrer sont définitivement arrêtés, le trésorier-payeur général opère, sur les titres de perception de l'exercice, la réduction des sommes à appliquer à l'exercice suivant, et il en prend charge comme titre de perception de ce dernier exercice.

Art. 153. Dans la quinzaine qui suit l'époque fixée pour la

clôture de l'exercice, au point de vue du paiement des mandats, le trésorier-payeur général adresse au préfet :

1° Un état (*modèle n° 75*) indiquant la situation financière de chaque ligne vicinale de grande communication, au moment de cette clôture;

2° Un état détaillé (*modèle n° 76*) des mandats impayés au moment de la clôture de l'exercice.

Des états semblables sont produits pour les chemins d'intérêt commun.

Art. 154. Le trésorier-payeur général fait connaître au préfet, chaque fois que ce dernier le juge convenable, le montant, pour chaque ligne vicinale, des titres délivrés, des recouvrements effectués, des dépenses soldées et des mandats restant à payer.

Art. 155. Toutes les prescriptions du présent règlement relatives à la comptabilité des chemins de grande communication et d'intérêt commun, et notamment celles des articles 140 et 147, sont applicables aux chemins vicinaux ordinaires qui, sans avoir été classés parmi les chemins vicinaux de grande communication ou d'intérêt commun, intéressent plusieurs communes et peuvent bénéficier des dispositions de l'article 72 de la loi du 18 juillet 1837.

CHAPITRE XIV. — INVENTAIRES.

Conservation et mouvement des objets appartenant au service.

1° *Agent-voyer cantonal.*

Art. 156. L'agent-voyer cantonal tient pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun un registre d'inventaire (*modèle n° 77*) sur lequel sont inscrits tous les objets appartenant au service vicinal et existant, soit dans son bureau, soit dans les divers lieux de dépôt ou magasins.

Ce registre est divisé en quatre parties :

La première partie comprend les outils et machines (*modèle n° 77 A*); — La deuxième partie comprend les instruments de précision (*modèle n° 77 B*); — La troisième partie comprend le mobilier des bureaux (*modèle n° 77 C*); — La quatrième partie

comprend les livres, cartes et dessins (*modèle n° 77 D*). — Dans chaque partie, les objets sont classés par ordre alphabétique.

Art. 157. Les numéros d'ordre de classement des objets se continuent dans les quatre parties de l'inventaire. A cet effet, on réserve, à la suite de chaque partie et de chaque nature d'objets, le nombre de pages et de numéros d'ordre présumé nécessaire pour que le même registre puisse recevoir l'inscription de nouveaux articles pendant une période de dix ans environ.

Art. 158. Tous les objets appartenant au service seront recensés et inscrits sur l'inventaire lors de la mise en vigueur du présent règlement.

Chaque objet nouveau sera porté ensuite sur l'inventaire au moment de l'acquisition ou de la remise qui en sera faite.

Les objets inscrits sur les trois premières parties seront marqués des lettres S V, incrustées dans le bois ou gravées sur le métal, et, autant que possible, ils porteront leur numéro de classement dans l'inventaire.

Les objets inscrits dans la quatrième partie recevront un timbre de forme circulaire avec encre noire.

Art. 159. Lorsque des outils achetés aux frais du service seront remis à des cantonniers, ces outils seront en outre inscrits sur leurs livrets.

Art. 160. Les objets inscrits sur l'inventaire d'une circonscription cantonale ne peuvent passer dans une autre circonscription que d'après un ordre (*modèle n° 78*) extrait du registre à souche tenu par l'agent-voyer d'arrondissement ou l'agent-voyer en chef.

L'agent-voyer détenteur de l'objet qui doit être déplacé le remet à la personne désignée contre le reçu annexé à cet ordre, et il mentionne dans la colonne d'observations de son registre la date de la remise.

Si l'objet est rendu à l'agent qui l'a délivré, cet agent remet le reçu et constate la rentrée de l'objet par une nouvelle note dans la colonne d'observations.

Art. 161. Au commencement de l'année, l'agent-voyer cantonal envoie à l'agent-voyer d'arrondissement :

1° Son registre d'inventaire, qui lui est retourné après que copie en a été prise dans le bureau de l'agent-voyer d'arrondissement;

2° Deux bulletins (*modèle n° 79*), l'un pour les chemins de grande communication, l'autre pour les chemins d'intérêt commun, sur lesquels sont les objets usés ou ne pouvant plus être utilisés et dont la vente ou la radiation est proposée.

Lorsque les bulletins sont retournés à l'agent-voyer cantonal avec des annotations indiquant soit l'autorisation de vente, soit l'ordre de faire réparer, soit toute autre mesure à prendre, celui-ci mentionne à l'encre rouge, dans la colonne d'observations de son inventaire, la suite donnée à sa proposition; puis, au moment où il se dessaisit des objets, il biffe en rouge toutes les inscriptions qui les concernent.

2° *Agent-voyer d'arrondissement.*

Art. 162. L'agent-voyer d'arrondissement tient, pour l'inscription et le mouvement des objets appartenant au service vicinal, les registres suivants :

1° Un inventaire destiné à l'inscription des objets qui lui sont confiés directement et ne sont point affectés spécialement à une circonscription cantonale. Cet inventaire est composé conformément aux articles 156, 157 et 158 ci-dessus;

2° Une copie de chacun des inventaires des circonscriptions cantonales de son ressort. Ces copies sont mises à jour au commencement de l'année, au moyen des registres originaux communiqués par les agents-voyers cantonaux et qui leur sont renvoyés aussitôt;

3° Un journal de déplacement des objets portés sur les inventaires (*modèle n° 78*), sur la souche duquel il conserve la trace des ordres donnés par lui aux agents-voyers cantonaux.

Art. 163. Les bulletins des objets dont la vente est proposée et qui dépendent du service des chemins de grande communication et d'intérêt commun, sont vérifiés par l'agent-voyer d'arrondissement et transmis, avec ses propositions, à l'agent-voyer en chef. L'agent-voyer d'arrondissement fait connaître ultérieu-

rement à l'agent-voyer cantonal les mesures ordonnées au sujet de ces bulletins.

Art. 164. Les dépôts des objets portés sur les inventaires des agents-voyers cantonaux sont vérifiés, par les agents-voyers d'arrondissement, aux époques fixées par l'agent-voyer en chef et au moins une fois par an.

Les résultats de ces vérifications sont adressés à l'agent-voyer en chef, sous forme de procès-verbaux, avec les propositions jugées nécessaires.

Art. 165. Au commencement de l'année, l'agent-voyer d'arrondissement envoie à l'agent-voyer en chef :

1° Son registre d'inventaire, qui lui est retourné après que la copie en a été prise :

2° Un bulletin (*modèle n° 79*) sur lequel sont portées les objets dudit inventaire usés ou ne pouvant plus être utilisés, et dont la vente ou la radiation est proposée.

3° *Agent-voyer en chef.*

Art. 166. L'agent-voyer en chef tient, pour l'inscription et le mouvement des objets appartenant au service vicinal, les registres suivants :

1° Un inventaire destiné à l'inscription des objets qui lui sont confiés directement et qui ne sont point affectés spécialement à un arrondissement.

Cet inventaire est composé conformément aux articles 156, 157 et 158 ci-dessus.

2° Une copie de chacun des inventaires des agents-voyers d'arrondissement. Ces copies sont mises à jour, au commencement de l'année, au moyen des registres originaux communiqués par les agents-voyers d'arrondissement ;

3° Un journal de déplacement des objets portés sur les inventaires (*modèle n° 78*), sur la souche duquel il conserve la trace des ordres donnés par lui aux agents-voyers d'arrondissement.

Art. 167. Les bulletins des objets dont la vente ou la radiation est proposée par les agents-voyers d'arrondissement, et qui dépendent du service des chemins vicinaux de grande communi-

cation ou d'intérêt commun, sont visés par l'agent-voyer en chef et adressés avec ses propositions au préfet.

L'agent-voyer en chef fait connaître ensuite aux agents-voyers d'arrondissement les mesures prises par le préfet.

Art. 168. Les dépôts des objets portés sur les inventaires des agents-voyers d'arrondissement et des agents-voyers cantonaux sont visités par l'agent-voyer en chef pendant ses tournées.

Mesures à prendre en cas de remplacement ou de décès d'un agent-voyer.

Art. 169. Lorsqu'un agent-voyer est remplacé, il doit, avant son départ, procéder à la vérification des objets portés sur l'inventaire, de concert avec son successeur. Il lui en fait en même temps la remise.

Le nouvel agent donne son reçu sur une des dernières pages de l'inventaire. Il y ajoute, s'il y a lieu, des observations qui sont visées par son prédécesseur.

Un procès-verbal dressé contradictoirement entre les deux agents constate la vérification et la remise de l'inventaire et mentionne, le cas échéant, les observations faites. Ce procès-verbal est transmis immédiatement à l'agent-voyer d'arrondissement, si c'est un agent-voyer cantonal qui est remplacé, et à l'agent-voyer en chef, si c'est un agent-voyer d'arrondissement qui est remplacé. Les procès-verbaux dressés lors du remplacement des agents-voyers cantonaux sont communiqués à l'agent-voyer en chef toutes les fois qu'ils contiennent des observations.

Art. 170. Lorsqu'un agent est obligé de partir avant l'arrivée de son successeur, il fait provisoirement la remise de l'inventaire : si c'est un agent-voyer en chef, à l'un des agents-voyers d'arrondissement; si c'est un agent-voyer d'arrondissement, à l'un des agents-voyers cantonaux désigné par l'agent-voyer en chef; et si c'est un agent-voyer cantonal, à un autre agent de même grade désigné par l'agent-voyer d'arrondissement.

Cette remise est, dans tous les cas, constatée par un procès-verbal dressé comme il est dit à l'article précédent.

Art. 171. En cas de décès d'un agent-voyer, il est proc sans délai au récolement de l'inventaire de cet agent.

L'opération est faite, savoir : par le successeur, s'il est nom immédiatement, sinon par l'agent intérimaire, en attendan nomination du successeur.

Il est dressé procès-verbal de cette opération, et toutes mesures sont prises pour que les objets appartenant au servi ne se trouvent pas confondus avec ceux qui dépendent de succession de la famille.

TITRE IV. — Conservation et police des chemins.

CHAPITRE Ier. — Alignements et autorisations diverses.

SECTION Ire. — Dispositions générales.

Art. 172. Nul ne pourra, sans y être préalablement autorisé faire aucun ouvrage de nature à intéresser la conservation de la voie publique ou la facilité de la circulation sur le sol ou long des chemins vicinaux, et spécialement :

1° Faire sur ces chemins ou leurs dépendances aucune tranchée, ouverture, dépôt de pierres, terres, fumiers, décombres ou autres matières;

2° Y enlever du gazon, du gravier, du sable, de la terre ou autres matériaux ;

3° Y étendre aucune espèce de produits ou matières;

4° Y déverser des eaux quelconques, de manière à y causer des dégradations ;

5° Établir sur les fossés des barrages, écluses, passages permanents ou temporaires ;

6° Construire, reconstruire ou réparer aucun bâtiment, mur ou clôture quelconque à la limite des chemins ;

7° Ouvrir des fossés, planter des arbres, bois taillis ou haies le long desdits chemins;

8° Établir des puits ou citernes bâtis avec margelle, à moins de 2 mètres des limites de la voie publique. Cette limite est portée à 6 mètres pour les puits non bâtis et à 4 mètres pour les citernes.

Toute demande à fin d'autorisation desdits ouvrages ou travaux devra être présentée sur papier timbré.

Art. 173. Les autorisations, en ce qui concerne les chemins vicinaux ordinaires, seront données par le maire, sur l'avis de l'agent-voyer.

Art. 174. Dans aucun cas, les maires ne pourront donner d'autorisations verbales. Les autorisations devront faire l'objet d'un arrêté, dont une expédition sera remise aux parties intéressées.

Art. 175. Les autorisations, en ce qui concerne les chemins de grande communication et d'intérêt commun, seront données par le préfet, sur le rapport des agents-voyers, ou par le sous-préfet, sur le rapport des mêmes agents, lorsqu'il existera un plan régulièrement approuvé. (Loi du 4 mai 1864, art. 2.)

Art. 176. Toute autorisation, de quelque nature qu'elle soit, réservera expressément les droits des tiers; elle stipulera, pour les ouvrages à établir sur la voie publique ou sur ses dépendances, l'obligation d'entretenir constamment ces ouvrages en bon état. Les arrêtés d'autorisation porteront que ces autorisations seront révocables, soit dans le cas où le permissionnaire ne remplirait pas les conditions imposées, soit si la nécessité en était reconnue dans un but d'utilité publique.

SECTION II. — **Constructions.**

Art. 177. Lorsqu'il aura été dressé des plans d'alignement pour les chemins vicinaux, il sera procédé à une enquête, conformément à l'ordonnance du 23 août 1835, s'il s'agit des chemins vicinaux ordinaires, et dans les formes déterminées par l'ordonnance du 18 février 1834, s'il s'agit des chemins de grande communication ou d'intérêt commun. Le conseil municipal sera toujours appelé à délibérer sur les plans. Les plans seront ultérieurement, comme l'exigent les articles 44 et 86 de la loi du 10 août 1871, soumis, avec le rapport de l'agent-voyer en chef, les observations du préfet et les documents à l'appui, à l'approbation du conseil général pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, et à celle de la commission départementale pour les chemins vicinaux ordinaires.

Art. 178. Lorsque les chemins vicinaux auront la largeur légale, les alignements à donner pour constructions et reconstructions seront tracés de manière à ce que l'impétrant puisse construire sur la limite séparative de sa propriété et du chemin.

Lorsque les chemins n'auront pas la largeur qui leur aura été attribuée par l'autorité compétente, les alignements pour constructions et reconstructions seront délivrés conformément aux limites déterminées par le plan régulièrement approuvé.

Lorsque les chemins auront plus que la largeur légale et que les propriétaires riverains seront autorisés, par mesure d'alignement, à avancer leur construction jusqu'à l'extrême limite de cette largeur, ils devront payer la valeur du sol du chemin ainsi concédé et de ses dépendances.

Cette valeur sera réglée, soit à l'amiable entre les propriétaires et l'administration, soit à dire d'experts, par application de l'article 16 de la loi du 21 mai 1836.

L'arrêté d'alignement devra faire connaître que la prise de possession ne pourra avoir lieu qu'en vertu d'une délibération du conseil municipal, régulièrement approuvée.

Art. 179. Tout ce qui concerne le mode d'ouverture des portes et fenêtres et les saillies de toute espèce sur les chemins vicinaux sera déterminé par un règlement spécial arrêté par le préfet. Jusqu'à ce que ce règlement ait été fait, il y sera pourvu, dans chaque cas particulier, par le maire, s'il s'agit d'un chemin vicinal ordinaire, et par le préfet, s'il s'agit d'un chemin de grande communication ou d'intérêt commun.

Art. 180. Les travaux à faire à des constructions en saillie sur les alignements d'un plan régulièrement approuvé, ne seront autorisés que dans le cas où ces travaux n'auront pas pour effet de consolider le mur de face.

Art. 181. L'arrêté portant autorisation de construire ou de réparer fera connaître, si la demande en est faite par les intéressés, et dans les limites nécessaires pour assurer la circulation, l'espace que pourront occuper les échafaudages et les dépôts, et la durée de cette occupation

Art. 182. Lorsqu'une construction sise le long d'un chemin

vicinal menacera ruine, et que la conservation en serait dangereuse pour la sûreté publique, le péril sera constaté par un agent-voyer, dont le rapport sera communiqué au propriétaire avec injonction de démolir dans un délai déterminé. En cas de refus, il sera procédé à une expertise contradictoire, dans la forme prescrite par les déclarations du Roi en date des 18 juillet 1729 et 18 août 1730.

Toutefois, en cas de péril imminent, la démolition d'office des constructions pourra être ordonnée d'urgence.

Art. 183. Les autorisations de construire ou reconstruire le long des chemins vicinaux devront stipuler les réserves et conditions nécessaires pour garantir le libre écoulement des eaux, sans qu'il en puisse résulter de dommage pour ces chemins.

SECTION III. — **Plantations d'arbres.**

Art. 184. Aucune plantation d'arbres ne pourra être effectuée le long et joignant les chemins vicinaux qu'en observant les distances ci-après, qui seront calculées à partir de la limite extérieure soit des chemins, soit des fossés, soit des talus qui les borderaient. — Pour les arbres à haute tige, quelle qu'en soit l'essence, deux mètres; — Pour les arbustes ou arbres à basse tige, cinquante centimètres. — La distance des arbres entre eux ne pourra être inférieure à 4 mètres pour les arbres à haute tige, et à 2 mètres pour les autres.

Art. 185. Les plantations faites antérieurement à la publication du présent règlement à des distances moindres que celles ci-dessus, pourront être conservées, mais elles ne pourront être renouvelées qu'à la charge d'observer les distances prescrites par l'article précédent.

Art. 186. Les plantations faites par des particuliers sur le sol des chemins vicinaux avant la publication du présent règlement pourront être conservées si les besoins de la circulation le permettent, mais elles ne pourront dans aucun cas être renouvelées.

Art. 187. Si l'intérêt de la viabilité exigeait la destruction des plantations existant sur le sol des chemins vicinaux, les propriétaires seraient mis en demeure, par un arrêté du maire,

pour les chemins vicinaux ordinaires, et du préfet, pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, d'enlever dans un délai déterminé, les arbres qui leur appartiendraient sauf à eux à faire valoir le droit qu'ils croiraient avoir à une indemnité. Si les particuliers n'obtempéraient pas à cette mise en demeure, il serait dressé un procès-verbal pour être statué par l'autorité compétente.

Art. 188. Les communes qui en feront la demande pourront être autorisées par le préfet à faire des plantations sur le sol des chemins vicinaux. Les conditions auxquelles ces plantations seront faites, l'espacement des arbres entre eux, ainsi que la distance à observer entre les plantations et les propriétés riveraines, seront déterminées par le préfet dans son arrêté d'autorisation.

SECTION IV. — Plantation de haies.

Art. 189. Les haies vives ne pourront être plantées à moins de 50 centimètres de la limite extérieure des chemins.

Art. 190. La hauteur des haies ne devra jamais excéder 2 mètres, sauf les exceptions exigées par des circonstances particulières et pour lesquelles il sera donné des autorisations spéciales.

Art. 191. Les haies plantées antérieurement à la publication du présent règlement à des distances moindres que celles prescrites par l'article 189 pourront être conservées, mais elles ne pourront être renouvelées qu'à la charge d'observer cette distance.

SECTION V. — Élagages.

Art. 192. Les arbres, les branches, les haies et les racines qui avanceraient sur le sol des chemins vicinaux seront coupés à l'aplomb des limites de ces chemins, à la diligence des propriétaires ou des fermiers.

Art. 193. Si le propriétaire ou le fermier négligeait ou refusait de se conformer aux prescriptions qui précèdent, il en serait dressé procès-verbal pour être statué par l'autorité compétente.

SECTION VI. — **Fossés appartenant à des particuliers.**

Art. 194. Les propriétaires riverains ne pourront ouvrir de fossés le long d'un chemin vicinal à moins de 50 centimètres de la limite du chemin. Ces fossés devront avoir un talus d'un mètre de base au moins pour un mètre de hauteur. Les autorités compétentes auront le droit d'étendre cette limite dans le cas où le creusement de fossés pourrait amener des éboulements.

Art. 195. Tout propriétaire qui aura fait ouvrir des fossés sur son terrain, le long d'un chemin vicinal, devra entretenir ces fossés de manière à empêcher que les eaux nuisent à la viabilité du chemin.

Art. 196. Si les fossés ouverts par des particuliers sur leur terrain, le long d'un chemin vicinal, avaient une profondeur telle qu'elle pût présenter des dangers pour la circulation, les propriétaires seront tenus de prendre les dispositions qui leur seront prescrites pour assurer la sécurité du passage : injonction leur sera faite, à cet effet, par arrêté du maire ou du préfet, selon le cas.

SECTION VII. — **Établissements d'ouvrages divers joignant ou traversant la voie publique.**

Art. 197. Les autorisations pour l'établissement, par les propriétaires riverains, d'aqueducs et de ponceaux sur les fossés des chemins vicinaux règleront le mode de construction, les dimensions à donner aux ouvrages et les matériaux à employer : elles stipuleront toujours la charge de l'entretien par l'impétrant et le retrait de l'autorisation donnée dans le cas où les conditions posées ne seraient pas remplies, ou s'il était reconnu que ces ouvrages nuisent à l'écoulement des eaux ou à la circulation.

Art. 198. Les autorisations de conduire les eaux d'un côté à l'autre du chemin prescriront le mode de construction et les dimensions des travaux à effectuer par les pétitionnaires.

Art. 199. Les autorisations pour l'établissement des communications devant traverser les chemins vicinaux indiqueront les mesures à prendre pour assurer la facilité et la sécurité de la circulation.

Art. 200. Les autorisations pour l'établissement de barrages ou écluses sur les fossés des chemins ne seront données que lorsque la surévélation des eaux ne pourra nuire au bon état de la voie publique. Elles prescriront les mesures nécessaires pour que les chemins ne puissent jamais être submergés. Elles seront toujours révocables sans indemnité si les travaux étaient reconnus nuisibles à la viabilité.

CHAPITRE II. — Mesures de police et de conservation.

SECTION Ire. — Dispositions générales.

Art. 201. Il est défendu d'une manière absolue :

1° De laisser stationner, sans nécessité, sur les chemins vicinaux et leurs dépendances aucune voiture, machine ou instrument aratoire, ni aucun troupeau, bête de somme ou de trait; — 2° De mutiler les arbres qui y sont plantés, de dégrader les bornes, poteaux et tableaux indicateurs, parapets de ponts et autres ouvrages; — 3° De les dépaver; — 4° D'enlever les pierres, les fers, bois et autres matériaux destinés aux travaux ou déjà mis en œuvre; — 5° D'y jeter des pierres ou autres matières provenant des terrains voisins. — 6° De les parcourir avec des instruments aratoires, sans avoir pris les précautions nécessaires pour éviter toute dégradation; — 7° De détériorer les berges, talus, fossés ou les marques indicatives de leur largeur; — 8° De labourer ou cultiver leur sol; — 9° D'y faire ou d'y laisser paître aucune espèce d'animaux; — 10° De mettre rouir le chanvre dans les fossés; — 11° D'y faire aucune anticipation ou usurpation ou aucun ouvrage qui puisse apporter un empêchement au libre écoulement des eaux; — 12° D'établir aucune excavation ou construction sous la voie publique ou ses dépendances.

Art. 202. Les propriétaires des terrains supérieurs bordant les chemins vicinaux sont tenus d'entretenir toujours en bon état les revêtements ou les murs construits par eux et destinés à soutenir ces terrains.

Art. 203. Si la circulation sur un chemin vicinal venait à être interceptée par une œuvre quelconque, le maire y pourvoirait

d'urgence. En conséquence, après une simple sommation administrative l'œuvre serait détruite d'office et les lieux rétablis dans leur ancien état, aux frais et risques de qui il appartiendrait et sans préjudice des poursuites à exercer contre qui de droit.

SECTION II. — **Écoulement naturel des eaux.**

Art. 204. Les propriétés riveraines situées en contre-bas des chemins vicinaux sont assujetties, aux termes de l'article 640 du Code civil, à recevoir les eaux qui découlent naturellement de ces chemins.

Les propriétaires de ces terrains ne pourront faire aucune œuvre qui tende à empêcher le libre écoulement des eaux qu'ils sont tenus de recevoir et à les faire séjourner dans les fossés ou refluer sur le sol du chemin.

Art. 205. L'autorisation de transporter les eaux d'un côté à l'autre d'un chemin vicinal ne sera donnée que sous la réserve des droits des tiers. Il y sera toujours stipulé, pour l'administration, la faculté de faire supprimer les constructions faites, si elles étaient mal entretenues ou si elles devenaient nuisibles à la viabilité du chemin.

SECTION III. — **Mesures ayant pour objet la sûreté des voyageurs.**

Art. 206. Il est interdit de pratiquer, dans le voisinage des chemins vicinaux, des excavations de quelque nature que ce soit, si ce n'est aux distances ci-après déterminées, à partir de la limite desdits chemins, savoir :

Pour les carrières et galeries souterraines..	15 mètres;
Les carrières à ciel ouvert.	3 mètres;
Les mares publiques ou particulières. . . .	2 mètres,

avec un talus de 45° du côté du chemin.

Les propriétaires de toutes excavations pourront être tenus de les couvrir ou de les entourer de clôtures propres à prévenir tout danger pour les voyageurs.

Art. 207. Les maires veilleront à la solidité des constructions bordant les chemins vicinaux et prendront les mesures nécessaires pour sauvegarder la sécurité des passants.

IV.

RÈGLEMENT GÉNÉRAL SUR LES CHEMINS RURAUX.

TITRE Ier. — Dispositions préliminaires.

Article premier. Les dispositions du présent règlement ne s'appliquent qu'aux chemins ruraux *reconnus*. Elles ne sont pas applicables aux rues formant le prolongement de ces chemins.

TITRE II. — Reconnaissance.

Art. 2. Le plan qui doit être annexé à l'état de reconnaissance et doit, avec cet état, servir de base à l'enquête prescrite par l'article 4 de la loi du 20 août 1881, comprendra le nombre nécessaire de feuilles ou de sections. Il sera coté et dressé suivant une échelle assez grande pour permettre d'y indiquer les détails ci-après, qui devront y être soigneusement consignés : longueurs partielles et totale de chaque chemin, différentes largeurs, détail de toutes les parcelles riveraines avec numéros du cadastre et noms des propriétaires, lignes d'opération se rattachant à des points de repère invariables.

Un croquis d'ensemble du territoire de la commune indiquant, par des lignes de différentes couleurs, les routes nationales et départementales, les chemins vicinaux de grande et de moyenne communication, les chemins vicinaux ordinaires et les chemins ruraux sera joint, pour l'enquête, au plan parcellaire et à l'état de reconnaissance et sera soumis, avec ces documents, à la commission départementale.

Lorsque, après la décision de la commission départementale, le plan parcellaire qu'elle aura visé ne sera pas affiché en même temps que l'état annexé à l'arrêté de reconnaissance, l'affiche de l'arrêté portera que le plan est déposé à la mairie, où chacun pourra le consulter.

TITRE III. — Confection des rôles de prestation.

Art. 3. L'état-matrice des contribuables soumis à la prestation vicinale servira à la rédaction du rôle des contribuables soumis à la journée de prestation votée en faveur des chemins ruraux reconnus.

Art. 4. Le rôle, préparé, arrêté et certifié par le directeur des contributions directes, présentera les mêmes dispositions que celui concernant les prestations des chemins vicinaux. Le détail d'évaluation de chaque espèce de journée résultera de l'application du tarif adopté par le conseil général pour la vicinalité.

Il sera rendu exécutoire par le préfet.

Si un rôle supplémentaire est reconnu nécessaire, il sera dressé de la même manière que le rôle primitif.

Art. 5. Indépendamment du rôle, le directeur des contributions directes préparera les avertissements aux contribuables.

Ces avertissements comprendront tous les détails portés au rôle; ils indiqueront la date de la délibération du conseil municipal, ainsi que celle de la décision rendant le rôle exécutoire, et contiendront une mise en demeure aux contribuables de déclarer, dans le délai d'un mois à dater de la publication du rôle, s'ils entendent se libérer en nature, avec avis qu'à défaut de déclaration leur cote sera de droit exigible en argent.

Art. 6. Au fur et à mesure de leur rédaction, et de manière que la publication du rôle ait lieu au plus tard le 1er novembre, le directeur transmettra le rôle et les avertissements au préfet, qui les fera parvenir, par l'intermédiaire du trésorier-payeur général, au receveur municipal.

Ce dernier remettra immédiatement le rôle au maire de la commune, qui devra en faire la publication à l'époque fixée au paragraphe précédent et dans les formes prescrites pour les rôles des contributions directes. Aussitôt après cette publication, qui sera certifiée par le maire sur le rôle même, le receveur municipal fera parvenir sans frais les avertissements aux contribuables.

Art. 7. Si le maire négligeait ou refusait de faire la publication du rôle, ainsi que de recevoir les déclarations d'option dont il va être parlé, le préfet y ferait procéder par un délégué spécial, en vertu de l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837.

Art. 8. Les déclarations d'option seront reçues par le maire et inscrites immédiatement, et à leur date, sur un registre spécial; elles seront constatées, soit par la signature du déclarant, soit par une

croix apposée par lui en présence de deux témoins, soit par l'annexion au registre du bulletin d'option rempli, daté, signé par le contribuable, et envoyé au maire après avoir été détaché de la feuille d'avertissement.

A défaut de l'accomplissement de ces formalités, la cote sera exigible en argent.

Art. 9. A l'expiration du délai d'un mois fixé par l'article 5, le registre des déclarations sera clos par le maire, puis transmis au receveur municipal, qui le vérifiera et en annotera les indications dans une colonne spéciale du rôle.

Art. 10. Dans la quinzaine qui suivra, le receveur municipal dressera et enverra au préfet, pour être transmis au maire, un extrait du rôle comprenant, suivant l'ordre des articles, le nom de chacun des contribuables qui aura déclaré vouloir s'acquitter en nature, ainsi que le nombre des journées d'hommes, d'animaux et de charrois qu'il devra exécuter, et le montant total de sa cote.

Cet extrait du rôle sera totalisé et certifié exact par le receveur municipal; il emportera le résumé des cotes inscrites au rôle et l'indication du total des cotes exigibles en argent par suite de non-déclaration d'option.

Le receveur municipal joindra à cet extrait un état comprenant pour chacune des communes de sa perception, le montant total du rôle et sa division en nature et en argent, d'après les déclarations d'option.

Art. 11. Il sera alloué au directeur des contributions directes trois centimes et demi par article pour la rédaction des rôles de prestation, l'expédition des avertissements et la fourniture des imprimés nécessaires pour ces pièces.

Les remises seront acquittées sur les ressources communales, et leur montant sera centralisé à la caisse du trésorier-payeur général au compte des cotisations municipales.

TITRE IV. — Exécution des travaux.

Dispositions générales.

Art. 12. Les travaux des chemins ruraux sont effectués sous l'autorité du maire, chargé d'assurer, de surveiller et de constater leur bonne exécution.

Tous les agents employés au service de ces chemins sont sous ses ordres.

SECTION Ire — **Prestations en nature.**

Art. 13. Les travaux de prestations sont exécutés du 1er mars au 15 novembre.

S'il devenait nécessaire de changer ces époques, les modifications feraient l'objet d'un arrêté spécial du préfet, rendu sur la demande du maire et l'avis du conseil municipal.

Les prestations devront être effectuées dans l'année pour laquelle elles ont été votées.

Les fermiers ou colons, qui, par suite de fin de bail, devraient quitter la commune avant l'époque fixée pour l'emploi des prestations, pourront être admis à effectuer leurs travaux avant leur départ.

§ 1er. — *Prestations à la journée.*

Art. 14. La durée du travail des prestataires, des bêtes de somme et de trait est fixée au minimum de dix heures par jour, non compris les heures de repas et de repos.

Lorsque les prestataires seront appelés hors des limites de la commune à laquelle ils appartiennent et à plus de 4 kilomètres, le temps employé, à l'aller et au retour, pour parcourir les distances excédant la limite fixée, sera compté comme passé sur l'atelier.

Art. 15. Le maire déterminera :

1° La répartition des travailleurs entre chaque chemin;

2° Les jours d'ouverture et de clôture des travaux de prestation pour chaque chantier.

Il dressera pour chaque chemin un état indiquant les prestataires qui y seront appelés et les travaux qui leur seront demandés.

Art. 16. Cinq jours au moins avant l'époque fixée pour l'ouverture des travaux, le maire fera remettre à chaque contribuable soumis à la prestation un bulletin signé de lui, portant réquisition de se rendre, muni des outils indiqués, tel jour et à telle heure sur tel chemin.

Art. 17. Lorsqu'un prestataire sera empêché par maladie ou tout autre motif grave de se rendre sur le chantier, il devra le faire connaître au moins dans les vingt-quatre heures qui précéderont le jour fixé pour l'exécution des travaux.

En ce cas, le maire remettra la prestation à une autre époque qui sera fixée d'après la nature de l'empêchement.

Art. 18. Le maire désignera pour la surveillance spéciale des travailleurs sur chaque chantier une personne présentant des garanties suffisantes.

Art. 19. L'état d'indication des travaux à faire et des prestataires convoqués sera remis au surveillant, qui fera l'appel de ces prestataires sur le lieu indiqué dans le bulletin de réquisition, marquera les absents et tiendra note de l'emploi des journées effectuées.

Art. 20. Chaque prestataire devra porter sur l'atelier les outils qui lui auront été indiqués dans le bulletin de réquisition.

Les bêtes de somme et les bêtes de trait seront garnies de leurs harnais; les voitures seront attelées et accompagnées d'un conducteur.

Ce conducteur ne sera astreint à travailler avec les autres, ouvriers commis au chargement qu'autant que le propriétaire de la voiture sera imposé pour des journées d'homme. Dans ce cas, seulement, la journée du conducteur sera comptée en acquit de celles à fournir par le propriétaire.

Art. 21. Les prestataires pourront se faire remplacer, pour leur personne et celles des membres de leur famille, par des ouvriers à leurs gages.

Les remplaçants seront valides, âgés de dix-huit ans au moins et de soixante au plus. Ils devront être agréés par le surveillant des travaux, sauf appel au maire de la commune.

Les prestataires en nom restent responsables du travail de leurs remplaçants.

Art. 22. Le prestataire devra fournir la journée de prestation tout entière et sans interruption, sauf les cas exceptionnels autorisés par le maire.

Si le mauvais temps exigeait la fermeture du chantier, il ne sera tenu compte que des journées ou fractions de journées effectuées, et les contribuables seront tenus de compléter plus tard leurs prestations.

Art. 23. La journée de prestation ne sera réputée acquittée que si le surveillant reconnnaît qu'elle a été convenablement employée. Dans le cas contraire, il ne sera tenu compte au prestataire que de la fraction de journée répondant au temps pendant lequel il aura travaillé.

Le surveillant indiquera, à la fin de chaque jour, au dos du bulletin de réquisition, le nombre et l'espèce de journées ou de fractions de journées dont le prestataire devra être acquitté. Il certifiera en même temps cet acquit dans la colonne d'émargement de l'état d'indication qui lui aura été remis.

Les difficultés qui pourraient s'élever seront résolues par le maire sauf recours devant l'autorité compétente.

Art. 24. Lorsque les prestations seront terminées, le surveillant remettra l'état d'indication émargé au maire, qui fera la réception des travaux, en inscrira le décompte sur la dernière page de l'état d'indication, et enverra l'extrait de rôle, après l'avoir émargé, au receveur municipal chargé d'opérer ensuite le recouvrement des journées ou portions de journées restant dues.

§ 2. — *Prestations à la tâche.*

Art. 25. Lorsque le conseil municipal d'une commune aura adopté un tarif pour la conversion des journées de prestation en tâches, le maire décidera si ce tarif sera appliqué à tout ou partie des travaux de prestation.

Le maire fixera les délais d'exécution des travaux et la répartition des tâches à faire sur chaque chemin par les prestataires. Il dressera les états d'indication des travaux à effectuer par chaque prestataire.

Art. 26. Le maire adressera à chaque contribuable soumis à la prestation en tâches un bulletin de réquisition indiquant les travaux à effectuer ou les matériaux à fournir, ainsi que le délai dans lequel ces tâches devront être exécutées. Le délai et l'emplacement des travaux à faire seront inscrits sur le bulletin et indiqués sur le terrain par les soins du maire ou de l'agent préposé à cet effet.

Art. 27. La réception des travaux en tâches sera faite par le maire, soit au fur et à mesure de l'avancement des travaux, soit à l'expiration du délai fixé pour leur achèvement. Le prestataire sera convoqué pour cette réception. Il ne sera complètement libéré que si les travaux satisfont, pour la quantité et la qualité, aux conditions du tarif de conversion en tâches. Dans le cas contraire, sa cote ne sera acquittée que pour la valeur des travaux effectués. La retenue à faire pour mettre les travaux en état de réception sera déterminée par le maire, sauf recours devant l'autorité compétente.

Le maire, après avoir inscrit sur la dernière page des états d'indication le décompte résumé des travaux effectués, émargera les cotes où parties de cotes acquittées sur l'extrait de rôle, et l'enverra au receveur municipal, chargé d'opérer ensuite le recouvrement des cotes ou parties de cotes restant dues.

SECTION II. — **Travaux à prix d'argent.**

§ 1er. — *Dispositions générales.*

Art. 28. Les travaux à prix d'argent seront exécutés par voie d'adjudication.

Toutefois, il pourra être traité de gré à gré sur série de prix et à forfait, avec l'autorisation du préfet :

1° Pour les ouvrages et fournitures dont la dépense n'excèderait pas 3,000 francs;

2° Pour ceux dont l'exécution ne comporterait pas les délais d'une adjudication;

3° Pour ceux qui, par leur nature ou leur spécialité, exigeraient des conditions particulières d'aptitude de la part de l'entrepreneur;

4° Enfin, pour ceux dont la mise en adjudication n'aurait pas abouti, comme il sera expliqué ci-après.

Les travaux pourront aussi, sur l'avis favorable du conseil municipal, avec l'autorisation du préfet, être effectués par voie de régie, soit en cas d'urgence, soit lorsque les autres modes d'exécution auront été reconnus impossibles ou moins avantageux. L'autorisation du préfet ne sera pas nécessaire toutes les fois que la dépense en argent ne dépassera pas 300 francs.

Art. 29. Les projets se composeront, suivant l'importance et la nature des travaux à effectuer, des pièces indiquées au programme annexé à l'Instruction générale sur les chemins vicinaux.

Tous les projets seront approuvés par le préfet, sauf dans le cas prévu à l'article 1er de la loi du 24 juillet 1867 sur les conseils municipaux.

Art. 30. Les devis ou cahiers des charges des adjudications et des marchés de gré à gré contiendront toujours la condition que les soumissionnaires seront assujettis aux clauses et conditions générales imposées aux entrepreneurs de travaux des chemins vicinaux.

§ 2. — *Formes à suivre pour les adjudications.*

Art. 31. Les adjudications seront passées soit dans la commune de la situation des travaux, soit au chef-lieu de canton ou à la sous-préfecture. Le bureau se composera du maire, président, et de deux conseillers municipaux. Le receveur municipal assistera à ces adjudications.

L'absence des personnes ci-dessus désignées, autre que le président, et dûment convoquées, n'empêchera pas l'adjudication.

Art. 32. Les adjudications seront annoncées au moins vingt jours à l'avance par des affiches placardées tant au chef-lieu du département que dans les principales communes de l'arrondissement, et dans celles où seront situés les travaux. Elles pourront être portées à la connaissance des entrepreneurs par tous les moyens de publicité.

Les affiches indiqueront sommairement :

Le lieu, le jour, l'heure et le mode fixés pour l'adjudication et le dépôt des soumissions;

Le fonctionnaire chargé d'y procéder;

La nature des travaux, le montant de la dépense prévue et du cautionnement à fournir, le lieu où l'on pourra prendre connaissance des pièces du projet;

Enfin, le modèle des soumissions.

Dans le cas d'urgence, le délai de vingt jours ci-dessus indiqué pourra être réduit par le préfet, sans jamais être inférieur à dix jours.

Art. 33. Les adjudications se feront au rabais et sur soumissions cachetées; le rabais s'appliquera, non au montant total du devis, mais au prix de la série servant de base aux évaluations. Dans le cas où il serait nécessaire de fixer préalablement un minimum de rabais, ce minimum sera déterminé par le président, sur l'avis du bureau, et déposé sous enveloppe cachetée, sur le bureau, à l'ouverture de la séance.

Art. 34. Les soumissions seront toujours placées seules dans une enveloppe cachetée portant la désignation des travaux et le nom de l'entrepreneur. Cette première enveloppe formera, avec les certificats de capacité, s'ils sont exigés, et les pièces constatant le versement du cautionnement ou un engagement valable de le fournir, un paquet également cacheté portant aussi la désignation des travaux.

Tous les paquets déposés par les concurrents seront rangés sur le bureau par le président, et recevront un numéro d'ordre.

Art. 35. A l'instant fixé par l'affiche, le premier cachet de chaque paquet sera rompu publiquement, et il sera dressé un état des pièces qui s'y trouveront renfermées. Le public et les concurrents se retireront de la salle d'adjudication, et le bureau, après avoir pris l'avis du comptable présent, arrêtera la liste des concurrents agréés. En cas de partage dans le vote du bureau, la voix du président sera prépondérante; il en sera de même pour toutes les questions qui pourraient être soulevées pendant l'adjudication.

Art. 36. Immédiatement après, la séance redeviendra publique, et le président fera connaître les concurrents agréés. Les soumissions présentées par ces derniers seront ouvertes publiquement. Toute soumission non conforme au modèle indiqué par les affiches sera déclarée nulle.

Les concurrents qui ne sauraient pas écrire pourront faire signer

leur soumission par un fondé de procuration verbale, sous la condition de le déclarer, avant l'ouverture de leur soumission, au président.

Art. 37. Le concurrent qui aura fait l'offre d'exécuter les travaux aux conditions les plus avantageuses sera déclaré adjudicataire, si son rabais remplit les conditions de minimum fixé conformément à l'article 33, et si, à défaut de la fixation de ce minimum, sa soumission ne comporte pas d'augmentation sur les prix prévus.

Dans le cas où le rabais le plus avantageux serait offert par plusieurs concurrents, il sera procédé, séance tenante entre ceux-ci, à une nouvelle adjudication sur soumissions cachetées. Les rabais de la nouvelle adjudication ne pourront être inférieurs à ceux de la première.

Si les concurrents maintiennent les rabais primitifs, le bureau désignera celui des concurrents qui devra être déclaré adjudicataire.

Art. 38. Il sera dressé, pour chaque adjudication, un procès-verbal qui relatera toutes les circonstances de l'opération.

Art. 39. Les adjudications ne seront définitives qu'après l'approbation du préfet.

Dans les vingt jours de la date de cette approbation, la minute du procès-verbal sera soumise à l'enregistrement. Il ne pourra en être délivré ni expédition, ni extrait, qu'après l'accomplissement de cette formalité.

Art. 40. Le cautionnement à fournir par les adjudicataires sera versé à la caisse du receveur municipal.

Art. 41. Les adjudicataires paieront les frais de timbre et d'enregistrement des procès-verbaux d'adjudication, ceux d'expédition sur papier timbré des devis et cahier des charges dont il leur sera fait remise, ainsi que ceux d'affiches et autres publications, s'il y a lieu. Il ne pourra rien être exigé d'eux au delà de ces frais.

Art. 42. Après une tentative infructueuse d'adjudication, les travaux pourront, avec l'autorisation du préfet, donner lieu à un marché de gré à gré, lorsqu'on trouvera un soumissionnaire s'engageant à les exécuter sans augmentation de prix, aux conditions du devis et du cahier des charges.

Mais si, à défaut de cette soumission, on reconnaît la nécessité d'augmenter certains prix et de modifier les conditions du cahier des charges, il sera procédé à une nouvelle tentative d'adjudication, après avoir opéré sur les pièces du projet les changements adoptés.

Dans le cas où cette seconde tentative serait infructueuse, on

pourra recourir à un marché de gré à gré pour l'ensemble du projet, ou bien à plusieurs marchés distincts, en scindant les travaux soit en lots moins importants, soit selon leur nature.

Le préfet pourra aussi autoriser l'exécution par voie de régie, après la seconde tentative infructueuse d'adjudication.

§ 3. — *Marchés de gré à gré.*

Art. 43. Lorsqu'il y aura lieu de faire exécuter les travaux par voie de marché de gré à gré, le maire invitera les entrepreneurs à prendre connaissance des conditions de l'entreprise, à formuler et à lui remettre, dans un délai déterminé, leurs propositions par soumissions écrites.

Les soumissions ainsi déposées devront contenir l'engagement de se soumettre aux conditions du devis particulier des ouvrages et aux clauses et conditions générales imposées aux entrepreneurs de travaux des chemins vicinaux.

Elles tiendront lieu de devis lorsqu'elles énonceront en outre les quantités, les prix et les conditions d'exécution des ouvrages.

Art. 44. La soumission la plus avantageuse sera acceptée par le maire, dûment autorisé par le conseil municipal. Cette acceptation sera soumise à l'approbation du préfet.

Art. 45. La soumission à forfait des ouvrages à exécuter devra toujours contenir la mention en toutes lettres de la somme fixe à payer à l'entrepreneur, laquelle somme ne pourra jamais excéder l'estimation du projet.

Art. 46. Les dispositions des articles 40 et 41 sont applicables aux soumissionnaires des marchés de gré à gré. Néanmoins, le préfet pourra, sur l'avis du maire, dispenser les soumissionnaires de fournir un cautionnement.

§ 4. — *Travaux en régie.*

Art. 47. Les travaux en régie seront exécutés sous la direction et la responsabilité du maire, autant que possible, à la tâche. A moins de difficultés, les ouvriers et les tâcherons seront payés par mandats individuels.

Art. 48. Lorsque les ouvriers ne pourront pas être payés par mandats individuels, l'arrêté autorisant la régie nommera le régisseur au nom duquel seront faites les avances de fonds, et fixera la somme qu'elles ne devront pas dépasser.

Art. 49. Cet arrêté sera pris par le maire, si la dépense ne dé-

passe pas 300 francs; il devra être approuvé par le préfet, si elle dépasse cette somme.

SECTION III. — **Réception des travaux.**

Art. 50. Les réceptions provisoires ou définitives des travaux et fournitures effectués seront faites par le maire, assisté de deux conseillers municipaux désignés par le conseil municipal, en présence de l'entrepreneur.

Art. 51. Les réceptions feront l'objet de procès-verbaux.

L'absence de l'entrepreneur ou des deux conseillers municipaux ne fera pas obstacle à la réception, s'ils ont été régulièrement convoqués.

TITRE V. — Comptabilité des chemins ruraux.

CHAPITRE Ier. — Vote et répartition des ressources.

Art. 52. Dans la session de mai, le conseil municipal sera appelé à voter pour l'année suivante les ressources qu'il entendra affecter aux chemins ruraux. Il sera invité en même temps à arrêter le tarif de la conversion des prestations en tâches et à délibérer sur l'emploi du reliquat des exercices précédents. La délibération ne deviendra exécutoire qu'après l'approbation de l'autorité compétente, s'il y a lieu.

Il sera donné au directeur des contributions directes avis des votes de prestations et de centimes.

Les reliquats seront reportés au budget additionnel, en conservant leur affectation spéciale, s'il y a lieu.

Le conseil municipal répartira ultérieurement, par délibérations spéciales, l'emploi des ressources en argent et en nature, selon les besoins.

CHAPITRE II. — Dispositions générales.

Art. 53. Les ressources créées pour le service des chemins ruraux, quelle que soit leur origine, et qu'elles consistent en argent ou en prestations en nature, ne peuvent, sous aucun prétexte, être appliquées à des dépenses étrangères à ce service, ni à des chemins qui n'auraient pas été légalement reconnus.

Les ressources créées en vue d'une dépense spéciale ne pourront recevoir une autre destination, à moins d'une autorisation régulière.

Tout emploi, soit de fonds, soit de prestations en nature, effectué

ontrairement aux règles ci-dessus, sera rejeté des comptes et nis à la charge du comptable ou de l'ordonnateur, selon le cas.

CHAPITRE III. — Comptabilité du maire.

Art. 54. Le maire est l'ordonnateur de toutes les dépenses relatives aux chemins ruraux pour lesquelles un crédit a été ouvert au budget communal; il lui est interdit de disposer, autrement que par mandats sur les receveurs municipaux, des fonds affectés aux travaux des chemins ruraux, quelle que soit l'origine de ces fonds.

Art. 55. Tout mandat pour être valable, devra porter sur un crédit régulièrement ouvert, et énoncera l'exercice, le chapitre, les articles et paragraphes du budget auxquels il s'applique, ainsi que le titre et le montant du crédit en vertu duquel il est délivré.

Les mandats seront remis par l'ordonnateur aux créanciers des communes, sur la justification de leur individualité, ou à leurs représentants munis de titres ou de pouvoirs en due forme.

Art. 56. Les crédits accordés pour le même exercice et le même service seront successivement ajoutés les uns aux autres, et formeront, ainsi cumulés, un crédit unique par chapitre, article ou paragraphe, selon le mode d'après lequel ils auront été ouverts.

Art. 57. Les crédits étant ouverts spécialement pour chaque nature de dépenses, les maires ne devront pas, pour quelque motif que ce soit, en changer l'affectation. Ils ne pourront non plus en outre-passer le montant par la délivrance de leurs mandats.

Art. 58. Toutes les dépenses d'un exercice devront être mandatées depuis le 1er janvier jusqu'au 15 mars de la seconde année.

Toute créance mandatée qui n'aura pas été acquittée sur les crédits de l'exercice auquel elle se rapporte, dans les délais de la durée de cet exercice devra être mandatée à nouveau sur les crédits reportés des exercices clos.

Tout mandat émis par le maire indiquera le nombre et la nature des pièces justificatives qui s'y trouveront jointes.

Art. 59. Au fur et à mesure de chaque opération de mandatement, il en sera tenu écriture sur le registre des mandats, qui doit exister dans chaque mairie.

Le maire y inscrira tous les mandats au fur et à mesure de leur délivrance, et indiquera pour chacun d'eux : 1° son numéro d'ordre; 2° l'article du budget en vertu duquel il a été délivré; 3° la date de sa délivrance; 4° le nom de la partie prenante; 5° l'objet de la dette; 6° le montant total du mandat.

CHAPITRE IV. — Comptabilité des receveurs municipaux.

Art. 60. Les recettes et les dépenses communales relatives aux chemins ruraux seront effectuées par le receveur municipal, chargé seul et sous sa responsabilité de poursuivre la rentrée de tous les revenus de la commune et de toutes les sommes qui lui seraient dues, ainsi que d'acquitter les dépenses mandatées par le maire jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés.

Tous les rôles de taxes, de sous-répartition et de prestations locales devront parvenir à ce comptable par l'intermédiaire du receveur des finances.

Art. 61. Toute personne autre que le receveur municipal qui, sans autorisation légale, se serait ingérée dans le maniement des deniers de la commune affectés aux chemins ruraux, sera, par le seul fait, constituée comptable ; elle pourra, en outre, être poursuivie, en vertu de l'article 258 du Code pénal, comme s'étant immiscée sans titre dans des fonctions publiques.

Art. 62. Les receveurs municipaux recouvreront les divers produits aux échéances déterminées par les titres de perception ou par l'administration, et d'après le mode de recouvrement prescrit par les lois et règlements.

Art. 63. Ils adresseront, le 5 de chaque mois, aux maires des communes de leur circonscription, un état faisant connaître le montant des recouvrements effectués pendant le mois écoulé sur les ressources des chemins ruraux.

Art. 64. Le recouvrement des produits de chaque exercice devra être terminé le 31 mars de la seconde année, et le receveur municipal pourra être tenu de verser dans sa caisse, sauf à exercer personnellement son recours contre les débiteurs, le montant des restes à recouvrer pour le recouvrement desquels il ne justifiera pas avoir fait les diligences nécessaires.

Art. 65. Avant de procéder au paiement des mandats délivrés par les maires, les receveurs municipaux devront s'assurer, sous leur responsabilité :

1° Que la dépense porte sur un crédit régulièrement ouvert, et qu'elle ne dépasse pas le montant de ce crédit ;

2° Que la date de la dépense constate une dette à la charge de l'exercice auquel on l'impute, et que l'objet de cette dépense ressortit bien au service particulier que le crédit a en vue d'assurer ;

3° Que les pièces justificatives, dont le tableau est donné à l'article 71, ont été produites à l'appui de la dépense.

Tout paiement qui serait effectué sans l'accomplissement de ces formalités resterait à la charge du comptable.

Art. 66. Les comptables n'ont pas qualité pour apprécier le mérite des faits auxquels se rapportent les pièces produites à l'appui de chaque mandat. Il suffit, pour garantir leur responsabilité, qu'elles soient certifiées et visées par les maires, et que le mandatement concorde avec elles.

Art. 67. Les receveurs municipaux seront tenus de rendre chaque année un compte spécial, par commune, pour les opérations relatives aux chemins ruraux qu'ils auront effectuées.

Ce compte, dressé à la clôture de l'exercice, sera transmis le 5 avril au plus tard, au receveur des finances, qui, après l'avoir vérifié et certifié, le fera parvenir au maire le 15 avril, pour tout délai.

Art. 68. Chaque compte, formé d'après les écritures, devra présenter la *situation* du comptable d'après le compte précédent, la *totalité des opérations* faites pendant l'exercice, tant en recettes qu'en paiements, et le *résultat général* des recettes et des paiements à la clôture de l'exercice.

Art. 69. Les recettes et les paiements relatifs aux chemins ruraux seront justifiés de la manière suivante dans les comptes communaux soumis au conseil de préfecture ou à la Cour des comptes.

JUSTIFICATION DES RECETTES.

Art. 70. — § 1er. *Produit des centimes spéciaux.* — Extrait des rôles généraux ou spéciaux des contributions directes délivré par le percepteur, visé par le maire et le receveur des finances.

§ 2. *Prestations.* — Copie de l'exécutoire, et, pour établir le montant des réductions, les ordonnances de décharge.

§ 3. *Subventions spéciales.* — Arrêtés de fixation rendus par le conseil de préfecture ou décision de la commission départementale, selon que ces subventions auront été réglées dans la forme des expertises ou dans celle des abonnements.

§ 4. *Souscriptions particulières ou provenant d'associations particulières.* — Copie ou extrait du titre de souscription, ou le titre lui-même revêtu de l'acceptation du maire et rendu exécutoire par le préfet et, dans le cas de réduction du titre, les ordonnances de décharge.

§ 5. *Emprunts.* — Copie de la délibération du conseil municipal, de l'arrêté du préfet, du décret ou de la loi autorisant l'emprunt. Copie certifiée par le maire des actes qui ont réglé les conditions de l'emprunt.

§ 6. *Aliénation de délaissés d'anciens chemins.* — Arrêté préfectoral autorisant la vente; expédition (T) du procès-verbal de l'adjudication ou de l'acte de vente à l'amiable; décompte des intérêts, s'il y a lieu. Si le titre n'est pas apuré à la fin de l'exercice, il ne sera produit qu'un extrait sur papier libre, avec mention que le titre (T) sera produit ultérieurement.

JUSTIFICATION DES DÉPENSES.

Art. 71. Toutes les pièces justificatives à produire à l'appui des mandats devront être visées par l'ordonnateur.

§ 1er. *Prestations en nature.* — Extrait du rôle établissant le relevé des journées ou des tâches effectuées en nature, émargé par le maire, et revêtu par lui de l'attestation que les travaux ont été accomplis.

§ 2. *Travaux en régie.* — Autorisation du préfet de faire les travaux en régie, si les travaux à exécuter sur un même chemin s'élèvent à plus de 300 francs.

Et, selon le cas :

S'il y a un entrepreneur à la tâche, l'état (T) de ses travaux ou fournitures, certifié par lui et visé par le maire.

S'il n'y a que des fournisseurs et ouvriers employés sous la surveillance du maire : 1° les mémoires ou factures (T) certifiés par les fournisseurs et visés par le maire; 2° les états nominatifs[1] des journées d'ouvriers dûment émargées pour acquit par la signature des ouvriers ou par celle de deux témoins du paiement, certifiés par le maire; lesdits états devront indiquer distinctement, pour chaque ouvrier, le lieu des travaux, le nombre des journées de chacun, leur prix et le total revenant à chaque ouvrier. Les avances faites à un régisseur seront justifiées par lui, suivant le cas, par les pièces ci-dessus indiquées; à l'appui du premier paiement on produira, en outre, copie de l'arrêté du maire nommant le régisseur.

§ 3. *Travaux à exécuter en vertu d'adjudication ou de marché de gré à gré.* — A l'appui du premier à-compte, décision approbative des travaux; copie ou extrait du procès-verbal d'adjudication ou

[1] (T), si la somme à payer à l'un des ouvriers est supérieure à 10 francs.

du marché, non timbré, mais avec mention que l'expédition (T) sera fournie avec le mandat pour solde. Justification de la réalisation du cautionnement par le récépissé du receveur municipal, ou une déclaration de versement, et, suivant le cas, déclaration du maire, approuvée par le préfet, constatant qu'il n'y a pas eu lieu d'exiger ce cautionnement. Certificat (T) du maire, constatant l'avancement des travaux et le montant de la somme à payer.

Pour les à-compte subséquents, certificat (T) du maire, rappelant les sommes payées antérieurement et le montant du nouveau mandat à payer.

Quant au solde des travaux, expédition en due forme du procès-verbal d'adjudication ou du marché (T); devis estimatif (T)[1]; bordereau des prix; procès-verbal de réception définitive (T) et décompte général (T), dressés par le maire, et approuvés par le préfet.

Dans le cas d'adjudication à prix ferme, il n'est pas nécessaire de produire un décompte général, mais le procès-verbal de réception définitive seulement.

§ 4. *Indemnités relatives aux acquisitions d'immeubles pour travaux d'ouverture, de redressement et d'élargissement.*

Tableau A. — Acquisition d'immeubles en cas de convention amiable.

1re Partie. — *Convention portant à la fois sur la cession et sur le prix.*

Subdivision A. — Terrains nus et non clos de murs ou de haies vives, indépendants des habitations.

1° La décision de la commission départementale déclarant les travaux d'utilité publique; cette décision accompagnée de la mention expresse qu'elle n'a été l'objet d'aucun recours.

Et, dans le cas où la décision aurait été frappée d'appel : décision du conseil général ou du Conseil d'État;

2° Délibération du conseil municipal[2], si la dépense totalisée avec celles des autres acquisitions déjà votées dans le même exercice ne dépasse pas le dixième des revenus ordinaires de la commune.

Et, de plus, ampliation de l'arrêté pris par le préfet en conseil

[1] La soumission tiendra lieu du devis lorsqu'elle énoncera les quantités, les prix et les conditions d'exécution des ouvrages.

[2] Dans ce cas, la délibération du conseil municipal ne doit être approuvée par le préfet que s'il y a désaccord entre le conseil municipal et le maire.

de préfecture pour autoriser l'acquisition, si la dépense totalisée avec celles des autres acquisitions déjà votées dans le même exercice dépasse le dixième des revenus ordinaires de la commune.

3° Expédition ou extrait de l'acte de cession amiable (T), lorsqu'il est produit avec le compte final, et non timbré lorsqu'il s'agit d'une justification provisoire; ladite expédition ou ledit extrait portant mention de la transcription ou de l'enregistrement, et constatant que le vendeur a produit les titres qui établissent sa possession.

Nota. — Les portions contiguës appartenant à un même propriétaire doivent faire l'objet d'un seul acte de vente.

Si le vendeur n'est pas l'individu dénommé à la matrice des rôles, le contrat doit indiquer comment la propriété est passée du propriétaire désigné par la matrice des rôles à celui qui consent la vente.

Si la désignation portée à la matrice des rôles est inexacte ou incomplète, le vendeur doit prouver l'inexactitude ou l'erreur par la production d'un bail, d'un acte de vente, d'un partage ou d'un acte authentique.

A défaut d'acte authentique, l'identité sera prouvée par un certificat du maire délivré sur la déclaration de deux témoins au moins. Ces justifications seront énoncées au contrat[1].

4° Certificat du maire constatant que, préalablement à la transcription, l'acte de vente a été publié et affiché, conformément à l'article 15 de la loi du 3 mai 1841, et suivant les formes de l'article 6.

5° Exemplaire certifié du journal où l'insertion a été faite; (les formalités de publication, dont l'accomplissement doit être constaté par le certificat, portent sur l'acte de cession).

Nota. — Les formalités de publication et d'insertion doivent toujours précéder la transcription, à peine de nullité de la transcription.

6° Certificat du maire délivré huit jours au moins après les publications et affiches ci-dessus mentionnées, et constatant qu'aucun

[1] Si la propriété vendue appartient en totalité ou en partie à des mineurs, interdits, absents ou incapables, ce contrat doit rappeler l'autorisation donnée par le tribunal d'accepter les offres de la commune, et, si l'immeuble est d'une valeur qui n'excède pas 100 francs, relater la délibération du conseil municipal acceptant l'offre du tuteur de se porter fort pour le mineur et de faire ratifier l'acte à sa majorité.

Pour les immeubles dotaux, on devra exiger l'autorisation donnée par le tribunal d'accepter les offres de la commune, et la justification en remploi lorsqu'il est ordonné.

tiers ne s'est fait connaître comme intéressé au règlement de l'indemnité.

7° Certificat négatif (T) ou état (T) des inscriptions, délivré par le conservateur, quinze jours au moins après la transcription.

Nota. — Les inscriptions dont la non-existence ou la radiation doit être justifiée sont exclusivement celles dont l'immeuble se trouve grevé du chef soit du vendeur, soit du propriétaire désigné par la matrice cadastrale, ou de leurs auteurs; il est inutile de justifier de la radiation de l'inscription prise d'office au profit du vendeur qui a traité avec la commune.

Dans le cas où il existe des inscriptions, et si le montant du prix n'est pas versé à la caisse des dépôts et consignations :

8° Certificat (T) de radiation délivré par le conservateur des hypothèques, ou quittance notariée portant main-levée des inscriptions.

9° Décompte en principal et intérêts du prix d'acquisition.

10° Certificat de paiement délivré par le maire.

11° Quittance de l'ayant-droit.

Les quittances peuvent être passées dans la forme des actes administratifs.

Nota. — Lorsque l'indemnité ne dépassera pas 500 francs, les pièces relatives à la purge des hypothèques et le certificat du conservateur pourront être remplacés par une délibération du conseil municipal approuvée par le préfet, dispensant le maire de remplir les formalités de la purge des hypothèques; en outre, en vertu de la même délibération, et quand même elle ne l'aurait pas spécifié, l'acte ne sera pas soumis à la transcription.

En cas de consignation du montant du prix de vente à la caisse des dépôts et consignations, on produira les pièces mentionnées ci-dessus à l'exception de la quittance de l'ayant-droit et, lorsque la consignation est motivée par l'existence d'inscriptions hypothécaires, des états d'inscriptions qui seront remis à la caisse des dépôts et consignations.

Et, en outre :

12° Arrêté du maire prescrivant la consignation et en énonçant les motifs; si la consignation a pour cause l'existence d'inscriptions hypothécaires, l'arrêté visera la date de la délivrance par le conservateur de l'état d'inscription.

13° Récépissé du préposé de la Caisse des dépôts et consignations.

Subdivision B. — Bâtiments, cours ou jardins y attenant, terrains clos de murs ou de haies vives.

Si l'utilité publique a été déclarée :

1° Copie du décret déclarant les travaux d'utilité publique;

2° Les pièces mentionnées à la subdivision A, 2° à 13°.

Si l'utilité publique n'a pas été déclarée :

1° Délibération du conseil municipal [1], si la dépense totalisée avec celles des autres acquisitions déjà votées dans le même exercice ne dépasse pas le dixième des revenus ordinaires de la commune.

Et, de plus, ampliation de l'arrêté pris par le préfet en conseil de préfecture pour autoriser l'acquisition, si la dépense totalisée avec celles des autres acquisitions déjà votées dans le même exercice dépasse le dixième des revenus ordinaires de la commune.

2° Copie certifiée du contrat (T), lorsqu'elle est produite avec le compte final, non timbrée lorsqu'il s'agit d'une justification provisoire; ladite copie portant mention de la transcription et de l'enregistrement, indiquant les précédents propriétaires et constatant que le vendeur a produit les titres qui établissent sa possession.

3° Certificat (T) négatif délivré après transcription par le conservateur des hypothèques, relatant expressément qu'il s'applique aux mentions et transcriptions désignées par les articles 1 et 2 de la loi du 23 mars 1855, ainsi qu'aux transcriptions de saisies, de donations ou de substitutions.

Ou, s'il y a lieu, état (T) des inscriptions, et, en outre, desdites transcriptions et mentions.

Nota. — Les inscriptions dont la non-existence ou la radiation doit être justifiée sont exclusivement celles qui intéressent les tiers, c'est-à-dire celles dont l'immeuble pourrait être grevé du chef du vendeur ou des précédents propriétaires; il est inutile de justifier de la radiation de l'inscription prise d'office au profit du vendeur qui a traité avec la commune.

Dans le cas où ledit certificat ou état ne serait pas délivré quarante-cinq jours au moins après l'acte d'acquisition, et s'il ne résulte pas, d'ailleurs, des énonciations mêmes de l'acte que la propriété appartenait, depuis plus de quarante-cinq jours avant la transcription, à ceux de qui la commune acquiert :

4° Certificat (T) spécial, constatant, après l'expiration du délai

[1] Dans ce cas, la délibération du conseil municipal ne doit être approuvée par le préfet que s'il y a désaccord entre le conseil municipal et le maire.

précité, qu'il n'a pas été pris d'inscription en vertu de l'article 6 de la loi du 23 mars 1855;

Ou, s'il y lieu, état (T) de ces inscriptions.

Dans le cas où il existerait des inscriptions, si le montant du prix n'est pas versé à la caisse des consignations :

5° Certificat (T) de radiation desdites inscriptions, délivré par le conservateur des hypothèques, ou quittance notariée portant main-levée des inscriptions;

6° Décompte en principal et intérêts du prix d'acquisition;

7° Certificat de paiement délivré par le maire;

Et, pour établir la purge des hypothèques légales :

8° Certificat (T) du greffier du tribunal civil constatant le dépôt de l'acte d'acquisition après la transcription et son affichage au greffe pendant deux mois;

9° Exploit (T) de notification de ce dépôt au procureur de la République et aux parties désignées à l'article 2194 du Code civil;

10° Exemplaire certifié du journal ou de la feuille d'annonces dans lequel a été inséré l'exploit de notification ;

11° Certificat (T) du conservateur des hypothèques constatant que, depuis la transcription jusqu'à l'expiration du délai de deux mois à dater de l'insertion de l'exploit dans la feuille d'annonces, il n'a été pris aucune inscription sur l'immeuble vendu ;

Ou, s'il y a lieu, état (T) des inscriptions.

Dans le cas où il existerait des inscriptions, si le montant du prix n'est pas versé à la caisse des consignations :

12° Certificat (T) de radiation desdites inscriptions, délivré par le conservateur des hypothèques, ou quittance notariée portant main-levée des incriptions.

Nota. — Les Maires des communes, autorisés à cet effet par les délibérations des conseils municipaux, approuvées par le préfet, peuvent se dispenser de remplir les formalités de purge des hypothèques pour les acquisitions d'immeubles faites de gré à gré et dont le prix n'excède pas 500 francs. Dans ce cas, les communes peuvent se libérer entre les mains des vendeurs, sans avoir besoin de produire un certificat du conservateur des hypothèques constatant l'existence ou la non-existence d'inscriptions hypothécaires, mais elles ne peuvent se dispenser de faire transcrire leur contrat d'acquisition que lorsque les immeubles ont été acquis en vertu de la loi du 3 mai 1841.

En cas d'acquisition sur saisie immobilière, les créanciers n'ayant

plus d'action que sur le prix, il n'y a pas lieu de procéder à la purge des hypothèques légales, attendu que le jugement d'adjudication dûment transcrit purge toutes les hypothèques. Il n'y a pas lieu, non plus, de procéder à la purge des hypothèques sur les immeubles vendus par l'État, ni à celle des hypothèques légales des immeubles vendus par des départements, des communes et des établissements publics, sauf le cas exceptionnel où l'immeuble récemment acquis par le département, la commune ou l'établissement vendeur pourrait être grevé du chef des précédents propriétaires.

Si le montant du prix d'acquisition est versé à la caisse des dépôts et consignations par suite d'obstacles au paiement, tels que l'existence d'inscriptions hypothécaires ou oppositions :

Il y a lieu de produire les pièces ci-dessus, à l'exception, lorsque la consignation est motivée par l'existence d'inscriptions hypothécaires, des états d'inscriptions n°s 3° et 11° qui sont remis à la caisse des dépôts;

Et, en outre :

13° Arrêté du maire prescrivant la consignation, en énonçant les motifs, et si elle a pour cause l'existence d'inscriptions hypothécaires, visant la date de la délivrance des états d'inscriptions;

14° Récépissé du préposé de la caisse des dépôts et consignations.

2e Partie. — *Convention portant accord sur la cession, mais réservant au Jury la fixation du prix.*

Subdivision A. — S'il s'agit de terrains nus et non clos de murs ou de haies vives, indépendants des habitations :

Toutes les justifications indiquées à la subdivision A de la 1re partie, et, en outre : décision du jury rendue exécutoire par le magistrat-directeur contenant règlement de l'indemnité et, s'il y a lieu, répartition des dépens.

Subdivision B. — S'il s'agit de bâtiments, de cours ou de jardins y attenant, de terrains clos de murs ou de haies vives :

1° Copie du décret déclarant les travaux d'utilité publique;

2° Les pièces indiquées à la subdivision A de la 1re partie, sous les n°s 2° à 13°;

3° Et, en outre, décision du jury rendue exécutoire par le magistrat-directeur, contenant règlement de l'indemnité, et, s'il y a lieu, répartition des dépens.

Convention sur le [illegible] ité par voie d'e

[illegible] t de la somme à consigner par

[illegible] rivant la consignation provi-

[illegible] xtrait (T [illegible] mment de la somme fixée

[illegible] ion [illegible] xigées par l'article 69 de

[illegible] nsignations.

[illegible] ut a été [illegible] où la consignation

[illegible] ol du 3 mai 1841, [illegible] té.

[illegible] ol ; [illegible] ait du jugement

[illegible] xemplaire certifié du journal où [illegible] ion provisoire;

[illegible] ement a été faite; (l'insertion doit être [illegible] ution rendue

transcription.) [illegible] emnité, et,

4° Convention (T) dûment approuvée, conten[illegible]

l'indemnité; [illegible] on, por-

Et, de plus : les justifications mentionnées à la 1re part[illegible] s ven-

vision A, sous les nos 6°, 7°, 8°, 9°, 10°, 11°, 12° et 13°. [illegible] ntrée

Tableau B. — Acquisition faite en dehors de toute convention [illegible] e, amiable.

1° Copie (T) ou extrait (T) du jugement d'expropriation, relatant textuellement la transcription et énonçant la date de la notification;

2° Certificat du maire constatant que, préalablement à la transcription, le jugement a été publié et affiché, conformément à l'article 15 de la loi du 3 mai 1841, et suivant les formes édictées par l'article 6 de ladite loi;

3° Exemplaire certifié de la feuille d'annonces judiciaires dans laquelle a été inséré l'extrait du jugement. (L'insertion doit être faite antérieurement à la transcription.)

Nota. — Les formalités de publication, d'affichage et d'insertion mentionnées ci-dessus doivent avoir été remplies antérieurement à la transcription, à peine de nullité de la transcription.

4° Certificat négatif (T) ou état (T) des inscriptions, délivré par le conservateur des hypothèques, quinze jours au moins après la transcription.

Dans le cas où il existe des inscriptions et si le montant du prix n'est pas versé à la caisse des consignations :

5° Certificat de radiation (T), délivré par le conservateur des hypothèques ou quittance notariée portant main-levée des inscriptions.

Nota. Les inscriptions dont la non-existence ou la radiation doit être justifiée sont exclusivement celles dont l'immeuble pouvait être grevé du chef des propriétaires désignés par le jugement d'expropriation.

6° Certificat du maire, délivré au moins huit jours après les publications et affiches ci-dessus mentionnées, et constatant qu'aucun tiers ne s'est fait connaître comme intéressé au règlement de l'indemnité;

7° Décision du jury, rendue exécutoire par le magistrat-directeur, contenant règlement de l'indemnité, et, s'il y a lieu, répartition des dépens;

8° Décompte en principal et intérêts du prix d'acquisition.

La portion des dépens mise à la charge du vendeur peut être déduite du montant du prix d'acquisition.

9° Certificat de paiement délivré par le maire;

10° Quittance de l'ayant-droit.

En outre, en cas de consignation du prix de vente, voir tableau A, 1re partie.

Nota. Si, par application de l'article 53 de la loi du 3 mai 1841, l'administration a fait des offres réelles, il doit être produit une expédition du procès-verbal des offres constatant le refus de l'ayant-droit, ou, dans le cas d'acceptation, le paiement de la somme due, et, lorsque la consignation a eu lieu, une expédition du procès-verbal de consignation.

Tableau C. — Prise de possession, pour cause d'urgence, de terrains non bâtis.

1re Partie. — *Consignation provisoire.*

1° Copie (T) ou extrait (T) du jugement d'expropriation, relatant textuellement la mention de la transcription et énonçant la date de la notification;

2° Certificat du maire constatant que, préalablement à la transcription, le jugement a été publié et affiché, conformément à l'article 15 de la loi du 3 mai 1841, et suivant les formes prescrites par l'article 6 de ladite loi;

3° Exemplaire certifié du journal dans lequel a été inséré l'extrait du jugement.

(Cette mention doit être faite antérieurement à la transcription.)

4° Extrait ou mention du décret qui déclare l'urgence;

5° Jugement qui fixe le montant de la somme à consigner par l'expropriant;

6° Arrêté du maire motivant et prescrivant la consignation provisoire, qui doit comprendre, indépendamment de la somme fixée par le tribunal, les deux années d'intérêt exigées par l'article 69 de la loi du 3 mai 1841;

7° Récépissé du préposé de la caisse des consignations.

2e Partie. — *Paiement du complément dans le cas où la consignation est inférieure au montant de l'indemnité.*

1° Indication du mandat, auquel copie ou extrait du jugement d'expropriation a été joint au moment de la consignation provisoire;

2° Décision du jury, suivie de l'ordonnance d'exécution rendue par le magistrat-directeur, contenant règlement de l'indemnité, et, s'il y a lieu, répartition des dépens;

3° Décompte en principal et intérêts du prix d'acquisition, portant, s'il y a lieu, déduction des dépens mis à la charge des vendeurs. Les intérêts courent du jour où l'administration est entrée en possession;

4° Arrêté du maire rappelant la somme précédemment consignée, ainsi que la date et le numéro du mandat primitif, déterminant le solde à consigner et ordonnant la consignation de ce solde, ainsi que la conversion de la consignation provisoire en consignation définitive.

(Cet arrêté doit expliquer si la consignation est faite à la charge ou non d'inscriptions hypothécaires, et s'il existe ou non d'autres obstacles au paiement entre les mains du propriétaire dépossédé; il doit relater, en outre, la date du certificat négatif ou de l'état des inscriptions délivré par le conservateur des hypothèques; le certificat ou l'état lui-même est remis à la caisse des consignations.)

5° Déclaration de l'agent de la caisse des consignations, constatant la conversion de la consignation provisoire en consignation définitive;

6° Récépissé du préposé de la caisse des consignations.

Tableau D. — Indemnités accessoires en cas d'expropriation. — Indemnités mobilières, locatives ou industrielles.

1° En cas de conventions amiables :

Convention (T) dûment approuvée, s'il y a lieu.

2° En cas de règlement par le jury :

Décision du jury, suivie de l'ordonnance d'exécution rendue par

le magistrat-directeur, contenant règlement de l'indemnité, et, s'il y a lieu, répartition des dépens.

DISPOSITIONS RELATIVES AU TIMBRE ET A L'ENREGISTREMENT.

Tous les actes passés en vertu d'une déclaration d'utilité publique sont visés pour timbre et enregistrés gratis, lorsqu'il y a lieu à la formalité de l'enregistrement.

Les quittances pures et simples sont passibles du droit de timbre créé par l'article 18 de la loi du 23 août 1871.

§ 5. *Indemnités relatives soit à des extractions de matériaux, soit à des dépôts ou enlèvements de terre, soit à des occupations temporaires de terrains. — Si l'indemnité a été fixée à l'amiable :*

1° L'accord (T) fait entre l'administration et le propriétaire, et approuvé par le préfet ;

2° Certificat de paiement délivré par le maire.

Si l'indemnité n'a pas été fixée à l'amiable :

1° Extrait de l'arrêté préfectoral qui autorise les extractions de matériaux ou les occupations temporaires de terrains ;

2° Arrêté du conseil de préfecture qui a fixé l'indemnité ;

3° Certificat de paiement délivré par le maire.

§ 6. *Frais de confection de rôles.* — Extrait de l'arrêté du préfet. — Récépissé du receveur des finances.

§ 7. *Salaire des cantonniers employés sur les chemins ruraux.* — Certificat de paiement dressé par le maire, indiquant le montant du traitement des cantonniers et le nombre des journées pour le paiement desquelles le mandat est délivré.

Art. 72. Toutes les dépenses autres que celles énoncées ci-dessus seront justifiées comme il est prescrit par les règlements sur la comptabilité communale.

CHAPITRE IV. — INVENTAIRES. — CONSERVATION ET MOUVEMENT DES OBJETS APPARTENANT AU SERVICE.

Art. 73. Le maire tient un registre d'inventaire sur lequel sont inscrits tous les objets appartenant au service rural, et existant soit à la mairie, soit dans les divers lieux de dépôt ou magasins.

Art. 74. Tous les objets appartenant au service seront recensés et inscrits sur l'inventaire, lors de la mise en vigueur du présent règlement.

Chaque objet nouveau sera porté ensuite sur l'inventaire au moment de l'acquisition.

Les objets inscrits seront marqués des lettres S. R. incrustées dans le bois ou gravées sur le métal, et, autant que possible, ils porteront leur numéro de classement dans l'inventaire.

Art. 75. Lorsque des outils achetés aux frais du service seront remis à des cantonniers, ces outils seront, en outre, inscrits sur leurs livrets.

TITRE VI. — Associations syndicales.

Art. 76. Les convocations individuelles pour la formation d'une association syndicale en vue de l'ouverture, du redressement, de l'élargissement, de la réparation ou de l'entretien d'un chemin rural, seront faites par le maire au moins huit jours à l'avance.

Les bulletins de convocation indiqueront l'objet, le lieu, le jour et l'heure de la réunion.

Les mêmes indications seront, en outre, portées à la connaissance des habitants de la commune par voie de publication et d'affiche.

TITRE VII. — Conservation et police des chemins.

CHAPITRE Ier. — Alignements et autorisations diverses.

SECTION Ire. — Dispositions générales.

Art. 77. Nul ne pourra, sans y être préalablement autorisé, faire aucun ouvrage de nature à intéresser la conservation de la voie publique ou la facilité de la circulation sur le sol ou le long des chemins ruraux, et spécialement :

1° Faire sur ces chemins ou leurs dépendances aucune tranchée, ouverture, dépôt de pierres, terres, fumiers, décombres ou autres matières; — 2° Y enlever du gazon, du gravier, du sable, de la terre ou autres matériaux; — 3° Y étendre aucune espèce de produits ou matières; — 4° Y déverser des eaux quelconques, de manière à y causer des dégradations; — 5° Établir sur les fossés des barrages, écluses, passages permanents ou temporaires; — 6° Construire, reconstruire ou réparer aucun bâtiment, mur ou clôture quelconque à la limite des chemins; — 7° Ouvrir des fossés, planter des arbres, bois-taillis ou haies le long desdits chemins; — 8° Établir des puits ou citernes à moins de 5 mètres des limites de la voie publique.

Toute demande à fin d'autorisation desdits ouvrages ou travaux devra être présentée sur papier timbré.

Art. 78. Les autorisations seront données par le maire.

Dans aucun cas, les maires ne pourront donner d'autorisations verbales. Les autorisations devront faire l'objet d'un arrêté. Lorsque les parties intéressées le réclameront, il leur en sera délivré une expédition sur papier timbré. Dans le cas contraire, il leur sera remis, sur papier libre, une note indiquant sommairement la date et l'objet des autorisations.

Art. 79. Toute autorisation, de quelque nature qu'elle soit, réservera expressément les droits des tiers.

Pour les ouvrages à établir sur la voie publique ou sur ses dépendances, les arrêtés d'autorisation stipuleront l'obligation d'entretenir constamment ces ouvrages en bon état et porteront que les autorisations seront révocables, soit dans le cas où le permissionnaire ne remplirait pas les conditions imposées, soit si la nécessité en était reconnue dans un but d'utilité publique.

SECTION II. — **Constructions.**

Art. 80. Lorsqu'il y aura lieu de dresser des plans d'alignement pour les chemins ruraux, il sera procédé à une enquête, conformément à l'ordonnance du 23 août 1835. Le conseil municipal sera toujours appelé à délibérer sur les plans. Les plans seront ultérieurement soumis, avec l'avis du maire, les observations du préfet, et les documents à l'appui, à l'approbation de la commission départementale. La décision approbative sera affichée et notifiée selon les prescriptions des articles 4 et 13 de la loi du 20 août 1881.

Art. 81. Lorsque les chemins ruraux auront la largeur légale, les alignements à donner pour constructions ou reconstructions seront tracés de manière à ce que l'impétrant puisse construire sur la limite séparative de sa propriété et du chemin.

Lorsque les chemins n'auront pas la largeur qui leur aura été attribuée par l'autorité compétente, les alignements pour constructions et reconstructions seront délivrés conformément aux limites déterminées par le plan régulièrement approuvé, si la commune acquiert préalablement, à l'amiable ou par expropriation, les terrains à réunir à la voie publique, et, dans le cas contraire, conformément aux limites actuelles des chemins.

Lorsque les chemins auront plus que la largeur légale, et que les propriétaires riverains seront autorisés, par mesure d'alignement, à avancer leur construction jusqu'à l'extrême limite de cette largeur, ils devront payer la valeur du sol du chemin ainsi concédé et de ses dépendances.

Cette valeur sera réglée, soit à l'amiable entre les propriétaires et l'administration communale, soit à dire d'experts, conformément à l'article 17 de la loi du 20 août 1881.

L'arrêté d'alignement devra faire connaître que la prise de possession ne pourra avoir lieu qu'en vertu d'une délibération du conseil municipal, régulièrement approuvée.

Art. 82. Tout ce qui concerne le mode d'ouverture des portes et fenêtres et les saillies de toute espèce sur les chemins ruraux sera déterminé par un règlement spécial arrêté par le maire, sur l'avis du conseil municipal, et approuvé par le préfet. Jusqu'à ce que ce règlement ait été fait, il y sera pourvu, dans chaque cas particulier, par le maire.

Art. 83. Les travaux à faire à des constructions en saillie sur les alignements d'un plan régulièrement approuvé ne seront autorisés que dans le cas où ces travaux n'auront pas pour effet de consolider le mur de face.

Art. 84. L'arrêté du maire portant autorisation de construire ou de réparer fera connaître, si la demande en est faite par les intéressés, et dans les limites nécessaires pour assurer la circulation, l'espace que pourront occuper les échafaudages et les dépôts, et la durée de cette occupation.

Art. 85. Lorsqu'une construction sise le long d'un chemin rural présentera des dangers pour la sûreté publique, le péril sera constaté par le rapport d'un homme de l'art, désigné par le maire. Ce rapport sera communiqué au propriétaire avec injonction de faire cesser le péril dans un délai déterminé, ou, s'il conteste le danger, de nommer un expert pour procéder, contradictoirement avec l'expert de la commune, qui sera désigné dans l'arrêté municipal de mise en demeure, ainsi que le jour et l'heure de l'opération.

Si le propriétaire refuse ou néglige de nommer son expert, il sera procédé par l'autre expert seul au jour et à l'heure indiqués.

Dans le cas où l'expertise aura lieu contradictoirement, et où il n'y aura pas accord entre les deux experts, le tiers expert sera nommé par le maire.

Le maire prendra ensuite un arrêté prescrivant les mesures reconnues nécessaires et fixant un délai pour l'exécution.

Si le propriétaire ne se conforme pas à l'injonction dans le délai imparti, il sera dressé contre lui un procès-verbal qui sera déféré au tribunal de simple police.

Toutefois en cas de péril imminent, les mesures reconnues né-

de préfecture pour autoriser l'acquisition, si la dépense totalisée avec celles des autres acquisitions déjà votées dans le même exercice dépasse le dixième des revenus ordinaires de la commune.

3° Expédition ou extrait de l'acte de cession amiable (T), lorsqu'il est produit avec le compte final, et non timbré lorsqu'il s'agit d'une justification provisoire; ladite expédition ou ledit extrait portant mention de la transcription ou de l'enregistrement, et constatant que le vendeur a produit les titres qui établissent sa possession.

Nota. — Les portions contiguës appartenant à un même propriétaire doivent faire l'objet d'un seul acte de vente.

Si le vendeur n'est pas l'individu dénommé à la matrice des rôles, le contrat doit indiquer comment la propriété est passée du propriétaire désigné par la matrice des rôles à celui qui consent la vente.

Si la désignation portée à la matrice des rôles est inexacte ou incomplète, le vendeur doit prouver l'inexactitude ou l'erreur par la production d'un bail, d'un acte de vente, d'un partage ou d'un acte authentique.

A défaut d'acte authentique, l'identité sera prouvée par un certificat du maire délivré sur la déclaration de deux témoins au moins. Ces justifications seront énoncées au contrat[1].

4° Certificat du maire constatant que, préalablement à la transcription, l'acte de vente a été publié et affiché, conformément à l'article 15 de la loi du 3 mai 1841, et suivant les formes de l'article 6.

5° Exemplaire certifié du journal où l'insertion a été faite; (les formalités de publication, dont l'accomplissement doit être constaté par le certificat, portent sur l'acte de cession).

Nota. — Les formalités de publication et d'insertion doivent toujours précéder la transcription, à peine de nullité de la transcription.

6° Certificat du maire délivré huit jours au moins après les publications et affiches ci-dessus mentionnées, et constatant qu'aucun

[1] Si la propriété vendue appartient en totalité ou en partie à des mineurs, interdits, absents ou incapables, ce contrat doit rappeler l'autorisation donnée par le tribunal d'accepter les offres de la commune, et, si l'immeuble est d'une valeur qui n'excède pas 100 francs, relater la délibération du conseil municipal acceptant l'offre du tuteur de se porter fort pour le mineur et de faire ratifier l'acte à sa majorité.

Pour les immeubles dotaux, on devra exiger l'autorisation donnée par le tribunal d'accepter les offres de la commune, et la justification en remploi lorsqu'il est ordonné.

tiers ne s'est fait connaître comme intéressé au règlement de l'indemnité.

7° Certificat négatif (T) ou état (T) des inscriptions, délivré par le conservateur, quinze jours au moins après la transcription.

Nota. — Les inscriptions dont la non-existence ou la radiation doit être justifiée sont exclusivement celles dont l'immeuble se trouve grevé du chef soit du vendeur, soit du propriétaire désigné par la matrice cadastrale, ou de leurs auteurs; il est inutile de justifier de la radiation de l'inscription prise d'office au profit du vendeur qui a traité avec la commune.

Dans le cas où il existe des inscriptions, et si le montant du prix n'est pas versé à la caisse des dépôts et consignations :

8° Certificat (T) de radiation délivré par le conservateur des hypothèques, ou quittance notariée portant main-levée des inscriptions.

9° Décompte en principal et intérêts du prix d'acquisition.

10° Certificat de paiement délivré par le maire.

11° Quittance de l'ayant-droit.

Les quittances peuvent être passées dans la forme des actes administratifs.

Nota. — Lorsque l'indemnité ne dépassera pas 500 francs, les pièces relatives à la purge des hypothèques et le certificat du conservateur pourront être remplacés par une délibération du conseil municipal approuvée par le préfet, dispensant le maire de remplir les formalités de la purge des hypothèques; en outre, en vertu de la même délibération, et quand même elle ne l'aurait pas spécifié, l'acte ne sera pas soumis à la transcription.

En cas de consignation du montant du prix de vente à la caisse des dépôts et consignations, on produira les pièces mentionnées ci-dessus à l'exception de la quittance de l'ayant-droit et, lorsque la consignation est motivée par l'existence d'inscriptions hypothécaires, des états d'inscriptions qui seront remis à la caisse des dépôts et consignations.

Et, en outre :

12° Arrêté du maire prescrivant la consignation et en énonçant les motifs; si la consignation a pour cause l'existence d'inscriptions hypothécaires, l'arrêté visera la date de la délivrance par le conservateur de l'état d'inscription.

13° Récépissé du préposé de la Caisse des dépôts et consignations.

SECTION VII. — **Établissement d'ouvrages divers joignant ou traversant la voie publique.**

Art. 99. Les autorisations pour l'établissement, par les propriétaires riverains, d'aqueducs et de ponceaux sur les fossés des chemins ruraux, règleront le mode de construction, les dimensions à donner aux ouvrages et les matériaux à employer; elles stipuleront toujours la charge de l'entretien par l'impétrant et le retrait de l'autorisation donnée, soit dans le cas où les conditions posées ne seraient pas remplies, soit s'il était constaté que ces ouvrages nuisent à l'écoulement des eaux ou à la circulation, soit si la suppression en était reconnue nécessaire dans un but quelconque d'utilité publique.

Art. 100. Les autorisations de conduire les eaux d'un côté à l'autre du chemin prescriront le mode de construction et les dimensions des travaux à effectuer par les pétitionnaires.

Art. 101. Les autorisations pour l'établissement de communications devant traverser les chemins ruraux indiqueront les mesures à prendre pour assurer la facilité et la sécurité de la circulation.

Art. 102. Les autorisations pour l'établissement de barrages ou écluses sur les fossés des chemins ne seront données que lorsque la surévélation des eaux ne pourra nuire au bon état de la voie publique. Elles prescriront les mesures nécessaires pour que les chemins ne puissent jamais être submergés. Elles seront toujours révocables sans indemnité, soit si les travaux étaient reconnus nuisibles à la viabilité, soit pour tout autre motif d'utilité publique.

CHAPITRE II. — Mesures de police et de conservation.

SECTION Ire. — **Dispositions générales.**

Art. 103. Il est défendu d'une manière absolue :

1° De laisser stationner, sans nécessité, sur les chemins ruraux et leurs dépendances, aucune voiture, machine ou instrument aratoire, ni aucun troupeau, bête de somme ou de trait;

2° De mutiler les arbres qui y sont plantés, de dégrader les bornes, poteaux et tableaux indicateurs, parapets des ponts et autres ouvrages;

3° De les dépaver;

4° D'enlever les pierres, les fers, bois et autres matériaux destinés aux travaux ou déjà mis en œuvre;

5° D'y jeter des pierres ou autres matières provenant des terrains voisins;

6° De les parcourir avec des instruments aratoires, sans avoir pris les précautions nécessaires pour éviter toute dégradation;

7° De détériorer les berges, talus, fossés ou les marques indicatives de leur largeur;

8° De labourer ou cultiver leur sol;

9° D'y faire ou d'y laisser paître aucune espèce d'animaux;

10° De mettre rouir le chanvre dans les fossés;

11° D'y faire aucune anticipation ou usurpation, ou aucun ouvrage qui puisse apporter un empêchement au libre écoulement des eaux;

12° D'établir aucune excavation ou construction sous la voie publique ou ses dépendances.

Art. 104. Les propriétaires des terrains supérieurs bordant les chemins ruraux sont tenus d'entretenir toujours en bon état les revêtements ou les murs construits par eux et destinés à soutenir ces terrains.

Art. 105. Si la circulation sur un chemin rural venait à être interceptée par une œuvre quelconque, le maire y pourvoirait d'urgence.

En conséquence, après une simple sommation administrative, l'œuvre serait détruite d'office, et les lieux rétablis dans leur ancien état aux frais et risques de qui il appartiendrait, et sans préjudice des poursuites à exercer contre qui de droit.

SECTION II. — **Écoulement naturel et dérivation des eaux.**

Art. 106. Les propriétés riveraines situées en contre-bas des chemins ruraux sont assujetties, aux termes de l'article 640 du Code civil, à recevoir les eaux qui découlent naturellement de ces chemins.

Les propriétaires de ces terrains ne pourront faire aucune œuvre qui tende à empêcher le libre écoulement des eaux qu'ils sont tenus de recevoir, et à les faire séjourner dans les fossés ou refluer sur le sol du chemin.

Art. 107. L'autorisation de transporter les eaux d'un côté à l'autre d'un chemin rural ne sera donnée que sous la réserve des droits des tiers. Il y sera toujours stipulé, pour la commune, la faculté de faire supprimer les constructions faites, soit si elles étaient mal entretenues ou si elles devenaient nuisibles à la viabilité du chemin, soit dans le cas où tout autre intérêt public, quel qu'il fût, rendrait la mesure utile ou nécessaire.

SECTION III. — **Mesures ayant pour objet la sureté des voyageurs.**

Art. 108. Il est interdit de pratiquer, dans le voisinage des chemins ruraux, des excavations de quelque nature que ce soit, si ce n'est aux distances ci-après déterminées, à partir de la limite desdits chemins, savoir :

Pour les carrières et galeries souterraines	8 mètres;
Les carrières à ciel ouvert.	5 mètres;
Les mares publiques ou particulières . .	2 mètres;

Les propriétaires de toutes excavations pourront être tenus de les couvrir ou de les entourer de murs ou clôtures propres à prévenir tout danger pour les voyageurs et de toute dégradation du chemin.

FIN DU TOME CINQUIÈME.

TABLE DES MATIÈRES

CONTENUES DANS LE TOME CINQUIÈME.

DROIT ADMINISTRATIF.

Pages.

CHAPITRE TRENTE-QUATRIÈME. — *Personnes morales* 1-309

1. Diverses espèces de personnes morales, *page* 2. — 2. Énumération des personnes morales, 4.

§ 1er. *L'État*, 5-39. — 3. L'État. Comment il acquiert. Biens vacants et sans maître. *Res nullius*, 5. — 4-5. Choses perdues, 5-7. — 6. Épaves de mer, 8. — 7. Acquisitions domaniales par les moyens de droit commun, 9. — 8. Dons et legs, 10. — 9-10. Acquisitions à titre onéreux, 10-11. — 11. Administration des biens domaniaux. Baux à ferme, 12. — 12. Rapports entre l'État et le preneur, 13. — 13. Formes du bail. Le procès-verbal d'adjudication emporte-t-il hypothèque? 13. — 14. Bail consenti de gré à gré, 15. — 15. Durée des baux, 15. — 16. Inaliénabilité du domaine de l'État. Historique de ce principe, 15. — 17. Législation actuelle, 17. — 18. Aliénation du domaine privé, 17. — 19. L'aliénation peut-elle être faite aux enchères sans l'autorisation donnée par une loi spéciale? 18. — 20. Préparation d'une loi nouvelle. Vote du Corps législatif du 27 avril 1864, 21. — 21. Loi des 14 mai-1er juin 1864, 21. — 22. L'exception relative aux propriétés qui valent plus d'un million doit être appliquée d'après la valeur estimative et non d'après le résultat de l'adjudication, 22. — 23. Vente partielle, 23. — 24. Vente des forêts. Grandes masses de bois. Prescriptibilité, 23. — 25-29. Prescriptibilité des forêts (Suite), 24-27. — 30. Exceptions à la loi des 14 mai-1er juin 1864, 28. — 31. Formes de la vente des biens domaniaux, 29. — 32. Résolution pour non-paiement du prix. Loi du 11 juin 1817, 30. — 33. De la vente au rabais, 32. — 34. De la vente par soumissions cachetées, 33. — 35. Échange des biens domaniaux, 33. — 36. Vente des meubles domaniaux, 34. — 37. Mobilier de la guerre, 35. — 38. Mobilier de la marine, 35. — 39. Mobilier des administrations publiques, 36. — 40. Achat de meubles. Marchés de fournitures, 36. — 41. Droit comparé : Angleterre, 37; — 42. Belgique, 37; — 43. Prusse, 38; — 44. Espagne, 39.

§ 2. *Le département*, 39-75. — 45. Le département est une personne morale. Historique. Loi du 22 décembre 1789. Décret du 9 avril 1811. Loi du 10 mai 1838. Loi du 18 juillet 1866, 40. — 46. Immeubles départementaux productifs de revenu, 42. — 47. Domaine départemental mobilier, 43. — 48. Attributions des conseils généraux. Délibérations portant règlement, 43. — 49. Mode d'administration des biens départementaux, 44. — 50. Acquisitions à titre onéreux et à titre gratuit, 44. — 51. Formes de l'aliénation, 45. — 52. Vente des biens que le conseil général n'a pas la faculté de déclasser, 46. — 53. Transactions, 46. — 54. Emprunts départementaux, 47. — 55. Actions en justice, 48. — 56. Droit d'annulation réservé au chef de l'État pour excès de pouvoir ou viola-

tion de la loi, 48. — 57. Budget départemental, d'après la loi du 10 mai 1838, 49. — 58. Division en sections. Dépenses ordinaires, 50. — 59. Deuxième section. Dépenses facultatives, 51. — 60. Troisième section. Dépenses spéciales, 51. — 61. Quatrième section. Dépenses extraordinaires, 52. — 62. Recettes. Sections de recettes correspondant aux sections de dépenses, 52. — 63. Centimes additionnels départementaux, 53. — 64. Économie du budget départemental d'après la loi du 10 août 1871, 54. — 65. Recettes. Centimes additionnels. Suppression du fonds commun, 55. — 66. Dépenses ordinaires, 55. — 67-69. Dépenses obligatoires, 56-57. — 70. Budget extraordinaire, 57. — 71. Vote et règlement du budget, 58. — 72. Recouvrement des recettes, 59. — 73. Ordonnancement, 59. — 74-76. Paiements, 60-61. — 77-78. Budget rectificatif, 62-63. — 79. Ingénieurs sous-ordonnateurs, 63. — 80. Trésorier-payeur général, 64. — 81-83. Compte, 65-66. — 84. Droit comparé : Angleterre, 66; — 85. Belgique, 69; — 86. Prusse, 71; — 87. Espagne, 73.

§ 3. *La commune*, 75-155. — 88. Communes. Origine du patrimoine communal. Premier système historique, 76. — 89. Réaction au XVIIIe siècle. Deuxième système historique, 77. — 90. Législation révolutionnaire. Présomption en faveur de la commune, 78. — 91. Comparaison des deux systèmes historiques. Distinction entre les communautés antérieures au XIIe siècle et celles qui ont été formées après cette époque, 79. — 92. Attributions du conseil municipal et du maire en matière de biens communaux, 80. — 93. Délibérations réglementaires. Mode d'administration, 81. — 94. Conditions des baux, 82. — 95. Jouissance en nature, 84. — 96. Affouage et droits d'affouage, 85. — 97. Taxe d'affouage, 86. — 98. Acquisitions de meubles à titre onéreux, 86. — 99. Acquisitions d'immeubles à titre onéreux, 87. — 100. De la purge des hypothèques sur les immeubles acquis par la commune, 88. — 101. Acquisitions à titre gratuit, 89. — 102. Acceptation des donations, 89. — 103. Acceptation des legs, 90. — 104. Dons manuels, 91. — 105. Aliénation. Vente, 91. — 106. Le préfet a-t-il le droit de refuser l'approbation après l'adjudication? 92. — 107. Y a-t-il lieu à folle enchère et à surenchère? 92. — 108. Vente des bois communaux. Exception, 93. — 109. Échange, 94. — 110. L'autorisation doit-elle être donnée par le préfet seul ou par le préfet en conseil de préfecture? 95. — 111. Emprunts communaux, 95. — 112. Responsabilité des communes. Loi du 10 vendémiaire an IV, 96. — 113. Transactions, 101. — 114. La commune peut-elle compromettre? 101. — 115. Partage des biens communaux, 102. — 116. Partage entre les habitants, 102. — 117. Historique, 102. — 118. Historique (*suite*), 103. — 119. Prohibition du partage entre les habitants. A quels faits s'applique la prohibition? 105. — 120. Question de législation. Y a-t-il lieu de permettre le partage des communaux entre les habitants? 105. — 121. Discussion de la loi du 28 juillet 1860. Proposition de la commission, 106. — 122. Quelles bases faudrait-il adopter pour le partage? 107. — 123. De l'indivision entre deux ou plusieurs communes, 108. — 124-125. Du cas où une des communes ne veut pas consentir au partage, 109-110. — 126. Vente des biens communaux sur la poursuite des créanciers, 112. — 127. Budget communal, 113. — 128. Règlement du bud-

get. Inscription d'office, 113. — 129. Paiement des dépenses, 115. — 130. Crédit pour dépenses imprévues, 115. — 131. Dépenses obligatoires et dépenses facultatives, 116. — 132. Division des recettes. Recettes ordinaires, 121. — 133. Recettes extraordinaires, 125. — 134. Comparaison avec le budget départemental, 126. — 135. Octrois. Renvoi, 127. — 136. Compte d'administration, 128. — 137-139. Communes ayant des intérêts communs, 128-130. — 140. Dispositions spéciales aux cloches et aux biens affectés, 130. — 141-143. La clef du clocher, 131-132. — 144-145. Désaffectation, 132-133. — 146. Abrogation, 134. — 147. Caractères de la loi nouvelle, 135. — 148. Droit comparé : Angleterre, 137; — 149. Belgique, 142; — 150. Prusse, 148; — 151. Espagne, 153.

§ 4. *La section de commune*, 156-178. — 152. Différentes significations du mot *section*, 156. — 153. Origine des sections de commune. Ancien droit, 157. — 154. Origine des sections (*suite*). Causes postérieures à 1789, 159. — 155. Causes postérieures à 1789. Loi du 10 juin 1793, 160. — 156. Les biens possédés par la section sont-ils présumés lui appartenir jusqu'à preuve du contraire? 160. — 157. Les habitants de la section n'ont pas le droit de demander le partage, 161. — 158. Comment la section est-elle constituée? 162. — 159. Cas dans lesquels les sections ont une représentation spéciale, 164. — 160. Représentation de la section par l'administration municipale, 166. — 161. Réunion de plusieurs communes. Art. 7 de la loi du 5 avril 1884, 168. — 162. *Quid* des biens sectionnaires affermés? 168. — 163. *Quid* du revenu des biens affermés? 169. — 164. *Quid* des biens sectionnaires affermés postérieurement à la réunion? 170. — 165. Distraction de la commune, 170. — 166. Les habitants de la fraction distraite ont-ils droit aux biens dont ils jouissaient en nature dans la commune dont ils sont séparés? 171. — 167. Ils n'ont pas droit aux biens communaux qui étaient affermés avant la distraction, 172. — 168. Partage entre la commune et la section. Renvoi, 172. — 169. Charges particulières à la section, 173. — 170. Charges (*suite*). Frais de justice, 174. — 171. Délits des gardiens de troupeaux communs. Responsabilité, 175. — 172. Frais du culte, 175. — 173. Extinction des sections, 176. — 174. Du cas où la section cesse d'être habitée. Discussion des différents systèmes qui ont été soutenus relativement à l'attribution des biens, 177.

§ 5. *Fabriques*, 179-206. — 175. Législation antérieure à 1789, 179. — 176. Législation postérieure à la Révolution, 180. — 177. Nature de la fabrique. Dans quels cas y a-t-il une fabrique? 181. — 178. Composition de la fabrique. Conseil de fabrique. Nomination des membres, 182. — 179. Conditions d'éligibilité, 183. — 180. Suite des conditions d'éligibilité, 183. — 181. L'arrêté ministériel qui révoque un conseil de fabrique peut-il être attaqué par la voie contentieuse? Distinction, 184. — 182. Remplacement des membres décédés ou démissionnaires, 185. — 183. Nomination du président et du secrétaire, 185. — 184. Sessions ordinaires et sessions extraordinaires, 186. — 185. Bureau des marguilliers, 187. — 186. Attributions du conseil et du bureau, 188. — 187. Actes d'administration, 190. — 188. Actes d'aliénation et d'acquisition, 191. — 189. Emprunts des fabriques, 192. — 190. Budget de la fabrique, 192. — 191. Dettes, 192. — 192. Recettes, 193. — 193. Biens restitués,

194. — 194. Biens célés, 196. — 195. Produits spontanés des cimetières, 196. — 196. Location des chaises, 197. — 197. Bancs et places spéciales à l'église, 197. — 198. Bancs et chapelles réservés, 198. — 199. Charges de la fabrique, 199. — 200. Obligations de la commune en cas d'insuffisance des ressources de la fabrique, 199. — 201. Charges de la commune en matière de culte d'après le décret de 1809, 200. — 202. Loi du 5 avril 1884, 200. — 203. Entretien du cimetière, 201. — 204. Actions en justice, 202. — 205. Compte du trésorier, 202. — 206. Compte du trésorier (*suite*), 203. — 207. Hypothèque légale sur les biens du trésorier, 204. — 208-210. Fabriques des églises métropolitaines, 205-206. — 211. Donations, fondations et legs en faveur des fabriques métropolitaines, 206. — 212. Approbation par l'autorité supérieure, 206.

§ 6. *Cures et succursales*, 207-213. — 213. La cure et la succursale sont des personnes morales. Administration de leur patrimoine, 207. — 214. Des revenus pendant la vacance du titre. Actes de disposition, 209. — 215. Acquisition à titre gratuit, 210. — 216. Dons avec réserve d'usufruit, 210. — 217. Rapports de la cure ou succursale avec la fabrique, 211. — 218. Actions, 212. — 219. Charges de biens curiaux, 212. — 220. Revenu pendant la vacance, 213.

§ 7. *Menses épiscopales*, 213-216. — 221. L'archevêché et l'évêché sont des personnes morales. Administration de leur patrimoine, 213. — 222. De la mense pendant la vacance du titre, 215. — 223. Pouvoirs du commissaire civil. Question sur la personnalité des diocèses, 215.

§ 8. *Chapitres cathédraux et chapitres collégiaux*, 217-219. — 224. Chapitre cathédral et chapitre collégial. De leur capacité comme personnes morales, 217. — 225. Du trésorier, de sa nomination et de ses attributions, 218. — 226. Comptes du trésorier, 218.

§ 9. *Séminaires*, 219-221. — 227. Administration des séminaires, 219. — 228. Comment le séminaire est-il représenté tant en contractant qu'en plaidant? 219. — 229. Fonctions du trésorier, 220. — 230. Dons et legs. Acquisitions. Aliénations, 220. — 231. Comptes du trésorier, 221.

§ 10. *Consistoires et conseils presbytéraux*, 221-223. — 232. Composition du conseil presbytéral, 221. — 233. Ses attributions, 222. — 234. Consistoire, 222. — 235. Actes d'aliénation par le conseil presbytéral, 222.

§ 11. *Consistoires israélites*, 223-225. — 236. Composition des consistoires israélites, 223. — 237. Attributions des consistoires départementaux, 224. — 238. Acquisitions et aliénations, 225.

§ 12. *Congrégations religieuses*, 226-242. — 239. Congrégations religieuses. Suppression et rétablissement, 226. — 240. Conditions exigées pour leur constitution, 228. — 241. Congrégations religieuses de femmes, 228. — 242. Décret du 31 janvier 1852, 229. — 243. Juridiction de l'évêque sur les congrégations. Actes d'administration, 231. — 244. Actes d'aliénation, 231. — 245. Les congrégations ont-elles, pour ester en justice, besoin de l'autorisation du conseil de préfecture? 233. — 246. Des communautés non autorisées, 234. — 247-249. Sont-elles soumises aux restrictions sur la faculté de donner, écrites dans la loi du 24 mai 1825? 235-237. — 250. Droit comparé : Angleterre, 238; — 251. Allemagne, 239; — 252. Italie, 240; — 253. Suisse, 241; — 254. États-Unis, 241; — 255. Illinois, 242.

§ 13. *Établissements de bienfaisance*, 242-267. — 256. Définition des hospices et hôpitaux, 244. — 257. A qui appartiennent les hôpitaux, 244. — 258. Du cas où la commune n'a pas d'hôpital. Traité avec le département, 245. — 259. Établissement des hospices. Formalités, 246. — 260-261. Constitution des commissions administratives, 246-248. — 262. Les commissions administratives prennent deux espèces de délibérations, 248. — 263. Délibérations réglementaires, 249. — 264. Délibérations soumises à l'approbation préalable, 251. — 265. Autorités chargées de donner cette approbation, 251. — 266. Asiles départementaux d'aliénés. Commission de surveillance, 253. — 267. Directeur de l'asile. Représente-t-il l'asile en plaidant et en contractant? 254. — 268. Bureaux de bienfaisance, 255. — 269. Administration et gestion de leur patrimoine, 256. — 270. Le bureau est représenté par la commission. Dons et legs faits aux pauvres, 257. — 271. Assistance publique à Paris. Directeur, 258. — 272. Conseil de surveillance, 258. — 273. Attributions de ce conseil, 259. — 274. Droit comparé : Angleterre, 259; — 275. États-Unis, 264; — 276. Espagne, 265.

§ 14. *Associations syndicales*, 267-299. — 277. Associations syndicales. Loi du 21 juin 1865, 268. — 278. Historique, 268. — 279. Loi du 14 floréal an XI, 270. — 280. Associations volontaires, 270. — 281. Décret de décentralisation, 270. — 282. Loi du 21 juin 1865, 271. — 283. Formalités à suivre pour la création d'un syndicat, 272. — 284-285. Capacité des associations syndicales libres ou autorisées, 274-275. — 286. Loi du 16 mars 1867, 276. — 287. Curage et redressement des rivières non navigables ni flottables, 277. — 288. Assèchement des mines et inondations des villes. Renvoi à des lois spéciales, 278. — 289. Expropriation, 278. — 290. Effets produits par la loi du 21 juin 1865, 278.

§ 15. *Sociétés de secours mutuels*, 279-285. — 291. Sociétés de secours mutuels. Leur objet, 279. — 292. Constitution des sociétés de secours mutuels, 281. — 293. Approbation des statuts, 281. — 294. Par qui la société de secours mutuels est-elle représentée? 283. — 295. Des sociétés reconnues comme établissements d'utilité publique, 284. — 296. Des sociétés qui ne sont ni approuvées ni reconnues comme établissements d'utilité publique, 284. — 297. Dissolution et suspension des sociétés approuvées, 284.

§ 16. *De l'autorisation de plaider*, 286-309. — 298. De l'autorisation de plaider pour les communes, 287. — 299-300. De la commune demanderesse, 287-289. — 301. Suite. Juridictions administratives, 289. — 302. Nouvelle autorisation pour l'appel et le pourvoi en cassation, 290. — 303. Actions possessoires, 290. — 304. Pourvoi au Conseil d'État contre le refus du conseil de préfecture, 291. — 305. Conséquences du défaut d'autorisation, 291. — 306. Le consentement du conseil municipal est nécessaire, 292. — 307. La délibération du conseil municipal est exigée, même pour agir devant les juridictions administratives, 292. — 308. Actions intentées par les contribuables, 293. — 309. Le contribuable doit-il obtenir une nouvelle autorisation pour faire appel? 295. — 310. L'autorisation accordée à un contribuable profite à tous, 296. — 311. Si la commune transige, le contribuable ne peut pas continuer à plaider, 296. — 312. De la commune défenderesse, 296. — 313. Effet

Pages

interruptif de la remise du mémoire, 297. — 314. La remise du mémoire fait-elle courir les intérêts? 298. — 315. Conséquences du refus d'autorisation, 298. — 316. Droit d'opposition, 299. — 317. Le consentement du conseil municipal est indispensable à la commune défenderesse, 300. — 318. Lorsque le conseil municipal est d'avis de plaider, et que le conseil de préfecture a autorisé, si le maire n'agit pas, le préfet peut intervenir en vertu de l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837, 301. — 319. Le conseil de préfecture agit comme tuteur quand il statue sur une autorisation de plaider, 302. — 320. L'autorisation doit être expresse, 303. — 321. Du désistement, 304. — 322. Un avis de jurisconsulte est-il nécessaire? 304. — 323. Section de communes, 305. — 324. Le préfet peut-il refuser de constituer en section les habitants qui le demandent? 305. — 325. Du département, 307. — 326. Des hospices, 307. — 327. La remise du mémoire est-elle exigée pour les autres établissements publics, 308. — 328. Le renouvellement de l'autorisation en appel est-il exigé pour les établissements publics autres que les communes et les établissements assimilés? 308. — 329-330. Actions judiciaires de l'État et contre l'État, 309.

CHAPITRE TRENTE-CINQUIÈME. — *Divisions des choses. Domaine public.* 310-[illegible]

331. Division des choses. Domaine public et domaine privé, 310. — 332. Intérêt de la distinction. Inaliénabilité et imprescriptibilité, 310. — 333. Énumération de l'article 538 Code civil, 311. — 334. Extension de l'article 538 Code civil, 312. — 335. Rectification de l'article 539 Code civil, 312. — 336. Article 541 Code civil, 313. — 337-340. *Quid* des édifices affectés à un service public? 313-316. — 341. Exceptions. Palais compris dans l'ancienne dotation de la Couronne, 316. — 342. *Quid* des églises? 317. — 343. Des presbytères. Des maisons d'école. Des cimetières, 319. — 344. Des édifices incorporés à une partie du domaine public. Arcs de triomphe, 319. — 345. Affectation des biens domaniaux à un service public, 320.

§ 1er. *Voirie*, 321-332. — 346. Définition de la grande et de la petite voirie, 322. — 347. Voies de communication qui appartiennent à la grande voirie, 322. — 348. Grande et petite voirie de Paris, 322. — 349. Extension à d'autres villes du décret du 26 mars 1852, 323. — 350-352. Ce qu'est la *petite voirie* à Paris, 323-324. — 353. Traverse des grandes routes dans les villes, 324. — 354. Chemins de fer, 325. — 355. Canaux, 326. — 356. Canaux recouverts. Canal Saint-Martin, 326. — 357. Bords de la mer, 327. — 358-359. Délimitation du domaine public, 327-328. — 360. Suite. Réserve de la compétence des tribunaux, 329. — 361. La délimitation administrative fait-elle obstacle à l'action possessoire? 330. — 362. Délimitation des rivages de la mer. Décret du 21 février 1852, 330. — 363. Énumération des cas où le préfet est compétent pour faire la délimitation, 332.

§ 2. *Routes nationales et départementales*, 333-343. — 364. Division des routes. Historique, 333. — 365. Décret du 16 décembre 1811. Routes impériales de 3e classe mises à la charge du département, 334. — 366. Les routes départementales appartiennent-elles au département? Distinction, 334. — 367. Classement des routes nationales, 335. — 368. Classement des routes départementales, 336. — 369. Du cas où une route départe-

mentale intéresse plusieurs départements, 336. — 370. Déclassement des routes nationales et départementales, 337. — 371-372. Droits accordés aux propriétaires riverains, en cas de déclassement, par la loi du 24 mai 1842, 338. — 373. Ponts à péage sur les routes, 339. — 374-377. Propriété des arbres plantés le long des routes, 340-341.

§ 3. *Chemins de fer*, 343-368. — 378. Divisions du paragraphe, 344. — 379. Historique du développement des chemins de fer, 345. — 380. Différents systèmes à suivre, 346. — 381. Système adopté par le législateur de 1842, 346. — 382. Concours des départements et des communes, 347. — 383. Plan du réseau à exécuter, 348. — 384. Allocations, 348. — 385. Concentration des compagnies. Les six grandes compagnies, 349. — 386-387. Nouvelles lignes à construire, 349-350. — 388. Convention du 11 juin 1859, 351. — 389. Revenu réservé. Déversoir, 351. — 390-394. Chemin de fer d'intérêt local, 352-354. — 395. Loi du 11 juin 1880. Anomalie, 354. — 396. Explication sur l'article 46 de la loi du 10 août 1871, 354. — 397. Des projets qui s'étendent sur plusieurs départements, 355. — 398. Participation éventuelle de l'État aux bénéfices, 356. — 399. Inspection, 357. — 400. Commissaires de surveillance, 358. — 401. De la concession et de sa nature juridique, 358. — 402. Le chemin de fer fait partie du domaine public, 360. — 403. La concession est-elle un droit susceptible d'être hypothéquée? 362. — 404. Police des chemins de fer, 364. — 405-406. Chemins de fer industriels, 365. — 407-409. Tramways, 366-367. — 410. Concours de l'État pour les chemins sur route, 367. — 411. Durée de la concession, 368. — 412. La concession est-elle révocable? 368.

§ 4. *Cours d'eau*, 368-404. — 413. Division des cours d'eau, 369. — 414. Des ruisseaux. Y a t-il une différence légale entre les ruisseaux et les rivières non navigables ni flottables? 370. — 415-416. A qui appartiennent les cours d'eau non navigables ni flottables? 371. — 417-422. Discussion des systèmes, 372-376. — 423. Objection tirée de l'article 563. — Réfutation, 376. — 424. Objection historique, 377. — 425. Établissement des usines, 379. — 426. Différence entre les rivières navigables ou flottables et celles qui ne le sont pas, 379. — 427. Suppression des usines établies sur un cours d'eau non navigable ni flottable, 380. — 428-429. Formalités à suivre pour l'établissement des usines, 382-383. — 430. Suite. Oppositions, 384. — 431. Oppositions. Suite, 384. — 432. Les voisins ont-ils le droit de réclamer une indemnité? 385. — 433. Divers procédés à suivre pour la création d'une usine, 386. — 434. Propriété du bief, 387. — 435. Canal d'amener. Droit d'irrigation, 387. — 436. Suite. Droit de pêche, 388. — 437. Usine sur le lit de la rivière. Droit d'irrigation des propriétaires situés en amont, 388. — 438. *Quid* pour les usines établies sur un cours d'eau navigable ou flottable? 389. — 439. Règlements d'eau, 390. — 440. Pouvoirs de l'administration, 391. — 441. Police des cours d'eau, 392. — 442. Règlement fait dans un intérêt privé, 392. — 443. Règlement par décret, 393. — 444. Concessionnaires antérieurs à 1566, 394. — 445-446. Règlement par arrêté du préfet, 394-395. — 447. Règlements d'eau par décisions judiciaires, 396. — 448-449. Irrigation. Loi du 29 avril 1845, 397-398. — 450. Loi du 21 juillet 1847, 398. — 451. Pro-

priété du canal d'irrigation, 399. — 452. Inondations. Loi du 28 mai 1858, 400. — 453. Répartition de la dépense, 401. — 454. Suppression des digues, 401. — 455-456. Drainage, 403.

§ 5. *Chemins vicinaux*, 405-426. — 457. Chemins vicinaux. Divisions, 406. — 458. Divisions naturelles, 406. — 459. Divisions administratives. 406. — 460. Classement, 407. — 461. Classement. Reconnaissance, 408. — 462. Déclaration de vicinalité, 409. — 463. Le déclassement peut-il porter sur un chemin privé, s'il a le caractère d'une voie ouverte au public? 409. — 464. Ouverture ou redressement, 411. — 465. Classement à la suite d'un décret de déclassement, 411. — 466. Division des chemins vicinaux au point de vue des dépenses d'entretien, 412. — 467. Des autorités auxquelles les chemins sont soumis, 413. — 468. Élargissement. Loi du 8 mai 1864, 414. — 469. Comparaison entre la loi du 28 juillet 1824 et celle du 21 mai 1836, 415. — 470. Art. 21 de la loi du 21 mai 1836. Règlements préfectoraux. Modèle général, 419. — 471. Chemins ruraux, 420. — 472. Loi du 26 août 1881, 421. — 473. Syndicat des propriétaires intéressés, 421. — 474. Caractères du chemin rural, 422. — 475. Les chemins ruraux sont imprescriptibles, 423. — 476. Police et conservation des chemins ruraux, 424. — 477. Révocation de l'arrêté portant reconnaissance, 426. — 478. Règlement préfectoral pour l'exécution de la loi sur les chemins ruraux, 426.

§ 6. *Rues et places*, 427-432. — 479. Voirie urbaine, 427. — 480. Ouverture d'une rue ou d'une place, 428. — 481. Des voies anciennes qui n'ont jamais été l'objet d'un classement, 428. — 482-483. Rues ouvertes par les particuliers, 429-430. — 484-487. Élargissement des rues à Paris. Décret du 26 février 1852, 430-431. — 488. Quand finit l'imprescriptibilité du domaine public? 432.

§ 7. *Domaine privé de l'État, des départements et des communes*, 433-439. — 489. Tous les biens qui ne font pas partie du domaine public appartiennent au domaine privé de l'État, du département ou de la commune, 433. — 490. Domaines engagés. Historique, 434. — 491. Loi du 10 frimaire an II et loi du 14 frimaire an VII, 434. — 492. Prescription par les engagistes, 435. — 493. A quelle époque doit être considérée la valeur de l'immeuble engagé? 436. — 494. Assimilation des domaines engagés avec les domaines nationaux, 436. — 495. Domaine privé du département, 437. — 496. Domaine privé de la commune. *Communaux* et *biens communaux*, 437. — 497. Biens usurpés, 438. — 498. Compétence du conseil de préfecture. Loi du 9 ventôse an XII, art. 6, 439.

DES BIENS QUI PEUVENT APPARTENIR AUX PARTICULIERS COMME AUX PERSONNES MORALES.

§ 1er. *Bois et forêts*, 440-452. — 499. Bois soumis au régime forestier, 440. — 500. Dispositions applicables aux bois de particuliers, 441. — 501-504. Caractère distinctif du régime forestier, 442-443. — 505. Suite. Cantonnement. Rachat. Nécessité absolue, 444. — 506. Suite. Application du cantonnement et du rachat aux bois des particuliers, 445. — 507. Suite. Défrichement, 446. — 507 *bis*. Défrichement. Des bois pour lesquels la déclaration n'est pas exigée, 447. — 508. Des bois situés

sur les pentes des montagnes. Reboisement, 448. — 509. Servitude de martelage, 449. — 510. Affouage. Taillis et bois de chauffage. Article 105 Code forestier, 449. — 511. Bois de construction, 451. — 512. Affouage et droit d'affouage. Nature de l'affouage, 452.

§ 2. *Marais*, 452-459. — 513. Utilité du dessèchement des marais, 453. — 514. Historique, 453. — 515. Différentes manières dont le dessèchement peut être fait. Expropriation, 454. — 516. Suite. Mise en demeure du propriétaire, 454. — 517. Formalités de la concession, 454. — 518. Indemnité aux concessionnaires, 455. — 519. Travaux exécutés par l'État, 456. — 520. Estimation de la plus-value, 456. — 521. Double estimation, 457. — 522. Commission spéciale, 457. — 523. Mise en valeur des marais appartenant aux communes. La loi du 28 juillet 1860, 458. — 524. Du cas où la commune ne veut pas faire le dessèchement, 459. — 525. La loi du 10 juin 1854 sur le drainage est applicable à l'écoulement des eaux provenant du dessèchement d'un marais, 459.

§ 3. *Mines, minières et carrières*, 460-506. — 526. Distinction des mines, minières et carrières, 461. — 527. Régime administratif. Concession des mines, 463. — 528. Comparaison entre la loi du 21 avril 1810 et celle du 28 juillet 1791, 463. — 529. Formalités de la concession, 464. — 530. Des oppositions et demandes de concurrence, 465. — 531. Révocations des concessions, 466. — 532. Des minières, 466. — 533. Des cas où une concession est nécessaire, 467. — 534. Loi des 9-17 mai 1866, 467. — 535. Suite. Suppression de l'obligation d'exploiter en quantités suffisantes, 468. — 536. Carrières, 468. — 537. Tourbières, 469. — 538. L'énumération de la loi est énonciative pour les mines et limitative pour les minières, 469. — 539. La concession ne peut pas être étendue à des substances autres que celles qui sont désignées dans le décret, 470. — 540. Le décret crée une propriété nouvelle et distincte, 471. — 541. L'indemnité est-elle hypothéquée aux créanciers? 472. — — 542. La propriété de la mine est immobilière, 472. — 543. Matières extraites, 473. — 544. Des actions et intérêts. Renvoi au Code civil, 473. — 545. L'indemnité est immobilière tant qu'elle n'est pas cédée, 473. — 546. Transmission de la mine. Art. 7 de la loi de 1810, 474. — 547. La prohibition de diviser est d'ordre public, 475. — 548. La propriété des mines est inviolable, 476. — 549-550. De la prohibition d'exploiter par mesure de police, 477-478. — 551. Restrictions au droit du propriétaire des mines, 480. — 552. Assèchement des mines, 480. — 553. Révocation. Recours contentieux, 482. — 554-555. Mise en adjudication de concession, 482. — 556. Du droit de police, 483. — 557-561. Distance à observer pour les travaux. Art. 11, 483-487. — 562. Droit d'occupation de la surface, 487. — 563. Comparaison avec l'enclave, 488. — 564. Droit d'occupation. Suite, 489. — 565. Indemnité, 489. — 566. Indemnité. Suite, 490. — 567. Indemnité. Suite, 491. — 568. Indemnité. Expertise, 491. — 569. Indemnité. Expertise. Suite, 492. — 570. Indemnité. Suite, 492. — 571. Droit comparé : Belgique, 494; — 572. Angleterre, 497; — 573. Prusse, 500; — 574. Espagne et Portugal, 502; — 575. Russie, 505; — 576. Autriche, 505; — 577. Autres États de l'Allemagne, 506.

Pages.

§ 4. *Établissements dangereux, incommodes ou insalubres,* 507-526. — 578. Division des établissements dangereux, incommodes ou insalubres, 507. — 579. Régime administratif antérieur au décret de décentralisation, 508. — 580. Décret du 25 mars 1852, 508. — 581-583. Oppositions à l'autorisation, 509-510. — 584-585. Pourvoi des opposants devant le conseil de préfecture, 511-512. — 586. Suite. Établissements de troisième classe, 513. — 587. Délai des oppositions, 513. — 588-589. Suppression. Première classe, 514. — 590. Suite. Deuxième et troisième classes, 515. — 591. Suppression pour inexécution des charges, 516. — 592. Est-il dû une indemnité au propriétaire de l'établissement supprimé? 517. — 593. Des établissements non classés, 519. — 594. Droits de la police municipale, 519. — 595. Abattoirs communaux, 520. — 596-597. Les tiers peuvent-ils demander une indemnité devant les tribunaux ordinaires? 520-522. — 598. Quelle est l'espèce de dommage pour laquelle une indemnité peut être demandée? 523. — 599. Conclusion, 525.

§ 5. *Des brevets d'invention,* 527-545. — 600. Lois qui ont successivement réglé cette matière, 527. — 601. Le brevet est déclaratif, 528. — 602. Formalités pour obtenir le brevet, 528. — 603. Matières non brevetables. Remèdes et combinaisons financières, 528. — 604. Le ministre, dans ces deux cas, doit refuser le brevet, 529. — 605. Pouvoirs du ministre, 530. — 606. Nullité des brevets, 531. — 607. Brevets de perfectionnement, 533. — 608. Addition au brevet, 533. — 609. Brevets des étrangers, 534. — 610. Le brevet n'est que temporaire, 534. — 611. Demande en nullité du brevet par voie d'action et par voie d'exception, 534. — 612. Demande en déchéance, 536. — 613. Compétence des tribunaux civils, 537. — 614. Compétence des tribunaux correctionnels, 538. — 615. Le tribunal correctionnel est juge des exceptions, 539. — 616. Autorité de la chose jugée en matière de contrefaçon, 539. — 617. Des exceptions qui doivent être renvoyées devant la juridiction administrative, 539. — 618. Droit comparé : Angleterre, 540; — 619. Belgique, Hollande et Luxembourg, 541; — 620. Allemagne, 544; — 621. Espagne, 545.

APPENDICES.

I. Loi du 4 avril 1882 sur la restauration des terrains en pente..... 550
II. Décret du 11 juillet 1882, rendu en exécution de la loi du 4 avril 1882... 556
III. Règlement de 1872 sur les chemins vicinaux..... 566
IV. Règlement de 1883 sur les chemins ruraux..... 630

FIN DE LA TABLE DU TOME V.

BAR-LE-DUC, IMPRIMERIE CONTANT-LAGUERRE

HARVARD LAW LIBRARY

FROM THE LIBRARY

OF

RAMON DE DALMAU Y DE OLIVART

MARQUÉS DE OLIVART

RECEIVED DECEMBER 31, 1911